



RADE



**Revue Africaine de Droit de l'Environnement
African Journal of Environmental Law**

*Le Droit de l'Environnement en Afrique
Environmental Law in Africa*



N° 01 • 2014

VISIT...

LANZAROTE
Caliente.COM

COMITÉ SCIENTIFIQUE

Président : Ibrahima LY

Membres : Faouzia ABDOULHALIK, Aboubacar AWAISS, Antonio H. BENJAMIN, Fatimata DIA, Stéphane DOUMBÉ-BILLÉ, Amidou GARANÉ, Mohamed Ali MEKOUAR, Aimé Joseph NIANOGO, Parfait OUMBA, Harinirina Saholy RAMBININTSAOTRA, Yacouba SAVADOGO

Secrétaire de rédaction : Marina Isabelle BAMBARA

La Revue Africaine de Droit de l'Environnement (RADE) est publiée semestriellement sous la responsabilité de l'Université Cheick Anta Diop de Dakar, avec le soutien de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) et l'Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD). Elle vise à promouvoir l'essor du droit de l'environnement et à renforcer son effectivité en Afrique, moyennant la diffusion d'informations et d'idées, et le partage d'expériences et de bonnes pratiques.

Les opinions exprimées dans cette publication sont considérées comme étant propres à leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de l'UICN ou de l'IFDD.

Adresse de la revue : Laboratoire d'Études et de Recherches en Politiques Droit de la Santé et de l'Environnement, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, Université Cheikh Anta DIOP, B.P 5005 Dakar, Sénégal

Secrétariat - contact : **rade@iucn.org**

Couverture arrière : Éléphant dans les eaux du Parc national de la Comoé, Bounkani
Office Ivoirien des Parcs et Réserves (OIPR), Côte d'Ivoire.

RADE



Revue Africaine de Droit de l'Environnement African Journal of Environmental Law

Actes du Premier Colloque international
sur le droit de l'environnement en Afrique
Abidjan, 29 - 31 octobre 2013

*Proceedings of the First International
Symposium on Environmental Law in
Africa Abidjan, 29 - 31 October 2013*



N° 01 • 2014



SOMMAIRE

Préface	7
Tribune	9
Introduction	11

RECOMMANDATIONS DU COLLOQUE

Recommandations concernant les mécanismes institutionnels	17
Recommandations concernant les mécanismes financiers	18

PREMIÈRE PARTIE : COMMUNICATIONS PRÉSENTÉES LORS DU COLLOQUE

L'effectivité du droit de l'environnement : quelles perspectives d'actions dans la dynamique de l'après-2015 ?	23
Fatimata DIA	

La mise en œuvre du droit de l'environnement : forces et faiblesses des cadres institutionnels.	29
Maurice KAMTO	

Pour une démocratie environnementale en Afrique : de nouveaux droits de citoyenneté indispensables à l'effectivité du droit de l'environnement.	37
Aenza KONATÉ	

Les mesures de suivi de la conformité et d'application de la loi environnementale : l'expérience canadienne.	53
Paule HALLEY	

Une approche cartographique du droit de l'environnement marin et côtier en Afrique de l'Ouest.	67
Marie BONNIN, Matthieu LE TIXERANT, Ibrahima LY, Ahmed OULD ZEIN	

The African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources : the Need to Speed up its Entry into Force to Ensure its Timely Implementation.	83
Mohamed Ali MEKOUAR	

L'environnement dans le traité de l'UEMOA : une prise en compte implicite.	91
Yacouba SAVADOGO	

Insuffisance des ressources humaines et financières pour une meilleure application du droit de l'environnement au Mali.	103
Étienne Touré MOUSSA	

Analyse du cadre juridique et institutionnel de la préservation de l'environnement dans les opérations minières au Sénégal.	107
Kouassi Ismaël TOLLA	

Société civile africaine, ONG internationales environnementalistes et financement du droit de l'environnement en Afrique. Cécile OTT DUCLAUX-MONTEIL	125
--	-----

Les problèmes fonciers et la réalisation des grands ouvrages hydrauliques en Afrique de l'Ouest: cas du programme <i>Kandadji</i> au Niger. Saadou ALADOUA	137
--	-----

DEUXIÈME PARTIE : COMMUNICATIONS PRÉSENTÉES LORS DU PANEL ORGANISÉ À L'ASSEMBLÉE NATIONALE DE CÔTE D'IVOIRE

Le député ivoirien : un acteur clé dans la mise en œuvre du droit de l'environnement dans les espaces relevant de la juridiction de la Côte d'Ivoire. Aenza KONATÉ	145
--	-----

L'impératif de l'inculturation (« endogénéisation ») du droit de l'environnement en Afrique. Maurice KAMTO	153
--	-----

La Convention africaine sur la conservation de la nature: hâter son entrée en vigueur en vue d'assurer sa mise en œuvre. Mohamed Ali MEKOUAR	155
--	-----

Liste des contributeurs	161
--------------------------------	-----

PRÉFACE

Aimé NIANOGO*, Rémi ALLAH-KOUADIO*, Fatimata DIA*

Bien que le rendez-vous planétaire Rio+20, qui s'est tenu à Rio de Janeiro au Brésil en 2012, ait confirmé les principes énoncés à Rio en 1992, le contexte de crise économique et financière mondiale qui prévalait n'a pas été favorable à la prise de nouveaux engagements par les États, susceptibles d'aider à mieux financer la transition vers un développement durable. Dans ce contexte peu favorable à de nouvelles avancées du droit de l'environnement, la question de son application et de son évolution dans le continent africain se pose avec autant plus d'acuité.

Si aujourd'hui les instruments juridiques de protection de l'environnement sont nombreux et couvrent l'essentiel des systèmes et des processus écologiques, on s'accorde à reconnaître que l'ensemble des engagements pris n'ont pas été pleinement respectés. De même, les progrès du droit de l'environnement restent bien en-deçà des enjeux du développement durable. La relance de l'économie mondiale qui tarde à se concrétiser rend les États moins enclins à prendre des engagements fermes en termes d'application et de développement du droit de l'environnement.

C'est dans ce contexte que s'est tenu à Abidjan en République de Côte d'Ivoire, du 29 au 31 octobre 2013, le Colloque international sur la mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique sous le thème : *Mécanismes institutionnels et financiers de mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique dans la perspective du développement durable*.

Cette rencontre s'est fixée pour objectif d'engager une réflexion approfondie sur les synergies d'actions permettant de consolider les acquis et d'ouvrir de nouvelles pistes pour favoriser l'essor du droit de l'environnement. Elle a également fourni un espace de dialogue et de concertation entre chercheurs, praticiens et acteurs du droit de l'environnement pour un partage d'expériences servant de tremplin à la définition d'un agenda structurant dans la quête de la pleine effectivité du droit de l'environnement.

Ce colloque a connu la participation d'une centaine d'experts juristes de l'environnement de 21 pays, de 18 universités et centres de recherche, de 8 institutions internationales et communautaires, de la société civile, des collectivités locales et du secteur privé.

Plusieurs communications abordant la problématique tant institutionnelle que financière de la mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique et en droit comparé ont été présentées.

*Directeur régional de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature – Afrique de l'Ouest et du Centre.

*Ministre de l'Environnement, de la Salubrité urbaine et du Développement durable de Côte d'Ivoire.

*Directrice de l'Institut de la Francophonie pour le Développement Durable/Organisation Internationale de la Francophonie.



En marge des travaux du colloque, un panel a été organisé le 31 octobre 2013 en collaboration avec la Commission en charge de l'environnement de l'Assemblée Nationale de la République de Côte d'Ivoire. Une cinquantaine de parlementaires s'est penché sur le thème : *Rôle du parlementaire dans le développement et la mise en œuvre du droit de l'environnement*.

A l'issue du colloque, dont l'économie des travaux est présentée dans le présent numéro de la RADE, les participants ont adopté des recommandations visant à rendre plus effectifs les cadres juridiques et institutionnels relatifs à la préservation de l'environnement dans la perspective du développement durable de l'Afrique.

TRIBUNE

Ibrahima LY*

Après son numéro de lancement paru en 2013 et constituant son «baptême de feu» dans la communauté du droit de l'environnement, voici que la RADE marque encore une avancée significative dans sa contribution au rayonnement du droit de l'environnement. La raison de cette nouvelle avancée est la publication des actes du premier Colloque international sur le droit de l'environnement organisé à Abidjan du 29 au 31 octobre 2013 et portant sur le thème : *Mécanismes institutionnels et financiers de mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique dans la perspective du développement durable*.

La mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique est un véritable défi. Le colloque d'Abidjan a été l'occasion pour les experts et participants de démontrer les différents contours d'un tel défi dans ses aspects financiers et institutionnels. L'émergence de la discipline nouvelle que constitue le droit de l'environnement dans un contexte africain de lutte contre la pauvreté et de lutte contre les changements climatiques est un véritable challenge dans la mesure où les objectifs du droit de l'environnement seront nécessairement, sinon obligatoirement ceux du développement durable.

Dans une telle perspective, le thème du colloque d'Abidjan a permis de dérouler un ensemble varié de communications scientifiques dont les contenus, loin d'être théoriques, ont été pour la plupart d'entre eux, le reflet des préoccupations réelles des chercheurs juristes et des populations africaines. La publication des résultats de cet important colloque international permet ainsi à la RADE d'apporter sa contribution aux pouvoirs publics et à l'ensemble des acteurs du développement. Cela permettra à coup sûr de vulgariser les nombreuses propositions concrètes faites par la communauté des juristes francophones de l'environnement, propositions qui se veulent constructives et pragmatiques.

En cette fin de l'année 2014, la publication des actes de ce premier colloque international préfigurent les importants changements qui se profilent à l'horizon 2015 avec la tenue à Paris du prochain Sommet mondial sur le climat, et les espoirs de parvenir à la signature d'un accord juridiquement contraignant sur le climat.

En tant que Président du Comité Scientifique, je voudrais au nom de Monsieur le Recteur, Président de l'Assemblée de l'Université Cheikh Anta DIOP de Dakar, féliciter et remercier tous les participants au colloque, remercier encore une fois nos partenaires que sont l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) et l'Institut de la Francophonie pour le Développement Durable (IFDD), organe subsidiaire de l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), pour tous les efforts déployés pour permettre la publication de ce deuxième numéro de la RADE.

Les espoirs sont permis pour affirmer que le prochain numéro de la RADE constituera la troisième marche de l'escalier après les deux premiers. Il n'est point besoin d'espérer pour entreprendre, ni réussir pour persévérer.

*Directeur du Laboratoire d'Études et de Recherches en Politiques, Droit de l'Environnement et de la Santé, UCAD- Sénégal.



INTRODUCTION

GESTION DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES EN AFRIQUE : QUELLE PLACE POUR LE DROIT?

Parfait OUMBA et Ibrahima LY

Le colloque international sur la mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique qui s'est tenu à Abidjan en République de Côte d'Ivoire, du 29 au 31 octobre 2013, autour du thème « *Mécanismes institutionnels et financiers de mise en œuvre du Droit de l'Environnement dans la perspective du Développement Durable* » a servi de cadre aux différents acteurs. A travers des communications suivies d'échanges fructueux et enrichissants, des solutions à même de relever les défis d'une mise en œuvre efficiente des cadres juridiques visant la préservation de l'environnement en Afrique ont été dégagées par la communauté d'experts réunis pour l'occasion. Les travaux d'ouverture, présidés par le Ministre de l'environnement, de la salubrité urbaine et du développement durable de la Côte d'Ivoire, le Docteur Rémi Allah Kouadio, ont mis l'accent sur la nécessité de renforcer l'essor et l'effectivité du droit de l'environnement tout en invitant les participants à rechercher les mécanismes institutionnels et financiers favorables à sa mise en œuvre, dans une perspective de développement durable. Les différentes interventions et présentations ont fait une introspection de la mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique à travers différents angles.

Afin de bien contextualiser la question de la mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique, quelques préliminaires conceptuels s'imposent.

Le droit de l'environnement est considéré comme l'ensemble des règles visant la protection de l'environnement. Les préoccupations pour l'environnement sont, il faut le relever, assez récentes. Même si des textes réglementant des aspects sectoriels de l'environnement ont été élaborés dès le milieu du 20^{ème} siècle¹, les bases les plus solides de cette nouvelle branche du droit ont été jetées lors de la première Conférence des Nations Unies sur l'environnement de Stockholm en 1972. Depuis lors, à la faveur de cycles de négociation et conventions diverses, la communauté internationale a démontré sa préoccupation sans cesse grandissante pour la préservation de l'environnement. Les grandes problématiques environnementales du vingt et unième siècle dont une liste non exhaustive pourrait comprendre le changement climatique, la protection de la couche d'ozone, la dégradation des sols et de la diversité biologique, la pollution des ressources en eau, ont suscité la création d'institutions spécialisées tant internes qu'internationales qui ont été chargées d'élaborer des mécanismes de protection et d'utilisation durable des différents compartiments des écosystèmes (la faune, la flore, l'air, l'eau, le sol et le sous-sol). La définition du droit de l'environnement, ne saurait occulter un éclairage conceptuel du terme « *environnement* ».

¹ Convention internationale pour la régulation de la chasse à la baleine et aux grands cétacés (1942),
Convention internationale pour la protection des végétaux (1951).

Si le terme « *environnement* » ne fait pas encore l'objet d'une définition universellement admise en droit positif, une définition légale de l'environnement contribue à délimiter l'étendue du sujet, à déterminer l'application des règles légales, et à établir le degré de responsabilité en cas de survenance d'un dommage. Le concept *environnement* est un dérivé d'environner, ancien mot français signifiant encercler². Dans un sens large, l'environnement peut comprendre l'ensemble des conditions naturelles, sociales et culturelles qui influencent la vie d'un individu ou d'une communauté. Par conséquent, les problèmes tels que les embouteillages, la criminalité et le bruit peuvent être considérés à juste titre comme des problèmes environnementaux. Sur le plan géographique, l'environnement peut se référer à une région limitée ou englober la planète toute entière, y compris l'atmosphère et la stratosphère. Plusieurs textes nationaux en donnent des définitions partielles ou limitées à un objet précis et articulées autour d'éléments physiques et humains, mais bien rares sont les documents juridiques internationaux, de caractère contraignant ou non, qui le définissent de façon globale. Par exemple, au Cameroun, la Loi-cadre relative à la gestion de l'environnement du 05 août 1996 dispose que l'environnement est « *l'ensemble des éléments naturels ou artificiels et des équilibres biogéochimiques, sociaux et culturels qui favorisent l'existence, la transformation et le développement du milieu, des organismes vivants et des activités humaines*³ ». Une définition similaire se retrouve dans les Codes de l'environnement de plusieurs pays africains⁴. Sur le plan international, c'est avec la Cour internationale de justice dans l'avis consultatif sur la *Licéité de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires* du 8 juillet 1996, que le terme environnement acquiert sa définition la plus opératoire. Dans cet avis, la Cour internationale de justice affirme que « *l'environnement n'est pas une abstraction, mais bien l'espace où vivent les êtres humains et dont dépendent la qualité de leur vie et leur santé, y compris pour les générations à venir*⁵ ». Cette définition a été reprise un an plus tard en 1997 dans le cadre de l'affaire *Gabcikovo Nagymaros* entre la Hongrie et la Slovaquie⁶.

Mais quel peut être le rôle du droit dans la protection de l'environnement en Afrique ? Le droit, régulateur des politiques environnementales en facilite l'adoption et la mise en œuvre. C'est peu dire que toute volonté de protection dans le domaine de l'environnement, comme dans tout autre domaine, doit nécessairement s'appuyer sur des normes juridiques, obligatoires et donc contraignantes. Ces normes peuvent prendre la forme de conventions internationales ou de textes juridiques nationaux. Nul ne s'astreindrait par exemple à la réalisation de l'étude d'impact environnemental d'un projet si une norme juridique ne la rendait obligatoire. De plus, la crédibilité d'une telle étude serait douteuse si des directives

2 Canivet (G.), Lavrysen (L.) et Guihal (D.), *Manuel judiciaire de droit de l'environnement*, Nairobi, Programme des Nations Unies pour l'environnement, 2006, p. 34.

3 Article 4 alinéa k de la Loi-cadre relative à la gestion de l'environnement au Cameroun du 05 août 1996.

4 Au Burkina Faso, l'article 2 de la loi 0006/2013 AN portant Code de l'environnement au Burkina Faso définit l'environnement comme « l'ensemble des éléments physiques, chimiques et biologiques naturels ou artificiels et des facteurs économiques, sociaux, politiques et culturels qui ont un effet sur le processus de maintien de la vie, la transformation et le développement du milieu, les ressources naturelles ou non et les activités humaines ». Au Sénégal, la Loi du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement le définit comme « l'ensemble des éléments naturels et artificiels ainsi que des facteurs économiques, sociaux et culturels qui favorisent l'existence, la transformation et le développement du milieu, des organismes vivants et des activités humaines ». Pour le législateur nigérien, l'environnement renvoie à « l'ensemble des éléments physiques, chimiques et biologiques, des facteurs sociaux et des relations dynamiques entretenues entre ces différentes composantes » (article 2 h du Code de l'environnement du Niger).

5 CIJ, Affaire de la licéité de la menace ou de l'emploi des armes nucléaires, avis consultatif, Rec., 1996, pp. 241-242, § 29.

6 CIJ, Affaire *Gabcikovo Nagymaros*, arrêt du 25 septembre 1997, Rec., 1997, § 53.



n'indiquaient avec précision comment la conduire. On peut en dire autant de la chasse, de l'exploitation des forêts, de la lutte contre la pollution, de la protection des espaces et des espèces, de la conservation des ressources naturelles etc⁷.

Plusieurs critères permettent d'appréhender la notion de « mise en œuvre » du droit sous ses différents profils. L'on peut distinguer les procédures contentieuses des procédures non contentieuses, pour mieux souligner leurs apports respectifs. Le caractère organique des procédures chargées d'assurer le respect du droit international permet de distinguer les procédures institutionnelles des procédures non institutionnelles, mettant l'accent sur les compétences accordées à certains organismes internationaux. On peut aussi porter l'attention sur la place et les finalités de cette notion dans l'ordre juridique. Englobant à la fois la restauration de la légalité quand celle-ci vient à être violée, la notion de mise en œuvre du droit embrasse aussi les modes de promotion du respect du droit. Les mécanismes d'application du droit apparaissent alors comme s'inspirant d'une pluralité de finalités spécifiques. Ils ont une finalité promotionnelle lorsqu'ils préviennent les violations du droit au moyen de procédures qui demandent aux États de rendre compte de leurs comportements. C'est le cas des procédures de surveillance et d'accompagnement au respect du droit, qui mettent à profit les ressources de la coopération internationale et qui sont, en général, regroupées sous la dénomination de contrôle⁸. D'autres procédures dites de réaction permettent de vérifier des allégations de violation, le cas échéant, de faire cesser une violation du droit. Cet objectif pourra se réaliser au moyen d'un règlement au contentieux du différend né de cette violation⁹, ou au travers de procédures diplomatiques. En somme, la mise en œuvre du droit de l'environnement bénéficie de l'intervention de mécanismes et procédures à finalité tant de promotion que de réaction, même si certains ne sont encore que peu développés. Leur portée sera évaluée dans le domaine de la protection de l'environnement, et plus particulièrement au regard de la mise en œuvre des nombreux accords internationaux et régionaux conclus par les États d'Afrique en ce domaine.

Les fruits d'une activité normative soutenue risquent, en effet, d'être mis à mal si les normes qui en sont issues ne sont pas appliquées. Certaines des dispositions conventionnelles imposent des obligations de nature programmatrice, d'autres énoncent des engagements spécifiques et techniques. Ces aspects doivent être pris en compte pour garantir une mise en œuvre satisfaisante des normes internationales et nationales de protection de l'environnement en Afrique¹⁰.

La présente publication comporte deux parties centrées autour des articles développés à partir des communications faites au Colloque ainsi que ceux issus du Panel organisé à l'Assemblée Nationale de la République de Côte d'Ivoire, le tout précédé par une présentation des recommandations qui ont été déclinées.

7 Kamto (M.), *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, Edicef, 1996, p. 17.

8 Voir Lazare Kopelmanas, *Le contrôle international*, Recueil des cours de l'Académie de droit international, 1950- II, pp. 59-148.

9 Il s'agit précisément ici de la violation du développement durable dans le cadre de l'application du mécanisme de développement propre. Sinon on est en droit de se demander si on peut valablement envisager un conflit relatif à la violation du développement durable, et par conséquent quelles en sont les sanctions et quel est l'organe habilité à les prononcer ?

10 Laurence, Boisson De Chazournes «La mise en œuvre du droit international dans le domaine de la protection de l'environnement : enjeux et défis», R.G.D.I.P., T. 99, 1995-1, pp. 38-39.

RECOMMANDATIONS DU COLLOQUE





RECOMMANDATIONS POUR LE RENFORCEMENT DE L'EFFECTIVITÉ DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE

Les participants au colloque, à l'issue d'échanges approfondis sur les mécanismes institutionnels et financiers susceptibles de renforcer l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique, se sont accordés sur deux séries de recommandations concernant cette double dimension institutionnelle et financière de la mise en œuvre du droit de l'environnement dans l'optique du développement durable.

A – Recommandations concernant les mécanismes institutionnels

1. Consolider le rôle des institutions régionales et sous régionales d'intégration existantes en Afrique dans le domaine de l'environnement, notamment en renforçant les structures existantes en charge de l'environnement dans ces organisations ou en les créant si elles n'existent pas.
2. Promouvoir la ratification de la Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles de Maputo afin de hâter son entrée en vigueur et prendre toutes les mesures nécessaires pour sa pleine application.
3. Affirmer le principe de non-régression dans les instruments juridiques relatifs à l'environnement en Afrique.
4. Élaborer des indicateurs juridiques sur l'effectivité du droit de l'environnement ainsi que des outils d'évaluation de l'impact des instruments juridiques nouveaux en matière d'environnement afin d'éviter toute régression dans la protection de l'environnement en Afrique.
5. Utiliser les outils innovants disponibles pour améliorer la cohérence des législations environnementales en Afrique, notamment la cartographie des instruments juridiques en matière d'environnement.
6. Installer davantage le droit de l'environnement, notamment parmi les magistrats, parlementaires, élus locaux, leaders d'opinion, journalistes, forces de l'ordre, d'autres composantes de la société civile à travers des formations adéquates permettant à tous les acteurs de contribuer plus efficacement à la mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique.
7. Adapter et «endogénéiser» le droit de l'environnement en Afrique.
8. Soutenir le projet de Convention universelle sur les déplacés environnementaux, l'insérer dans l'agenda international et trouver un ou des pays qui pourrai(en)t en être porteur(s) en vue de son adoption.

9. Harmoniser les politiques et les législations nationales en matière de protection de l'environnement en Afrique, notamment en ce qui concerne la gestion des déchets plastiques.
10. Apporter toutes contributions utiles aux structures de l'Union Africaine dans le domaine du droit de l'environnement.
11. Renforcer les instruments juridiques relatifs à l'accès à l'information, à la participation du public et à l'accès à la justice en matière d'environnement, compte tenu notamment des décisions du PNUE sur le principe 10 de la Déclaration de Rio.
12. Renforcer les capacités des rédacteurs des textes juridiques relatifs à l'environnement en Afrique.
13. Élaborer un glossaire des termes usuels en droit d'environnement en Afrique.
14. Assurer la vulgarisation et la diffusion des textes juridiques relatifs à l'environnement en Afrique, y compris dans les langues locales.
15. Aider à la production, la diffusion et l'actualisation d'ouvrages en droit de l'environnement dans les pays africains où il n'en existe pas et trouver des partenaires pour en assurer le financement.
16. Étudier la faisabilité de la création d'un Centre africain de droit comparé de l'environnement en vue de sa mise en place, avec l'appui souhaité des institutions de la Francophonie, du PNUE, de l'UICN, du CIDCE et toutes autres institutions intéressées.

B – Recommandations concernant les mécanismes financiers

1. Saisir les opportunités de financement dans le cadre de la transition des Objectifs du Millénaire pour le Développement vers les Objectifs de Développement Durable et à la faveur des autres processus pour l'après-2015, afin de mieux assurer la mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique.
2. Rendre effectifs les mécanismes financiers existants en assurant une meilleure représentation des différents acteurs concernés dans la structure de gestion ainsi que la traçabilité des fonds utilisés, et en revisitant le taux de contribution de tous les secteurs environnementaux (ressources naturelles renouvelables et non renouvelables, etc.).
3. Rationnaliser et harmoniser les mécanismes financiers de mise en œuvre du droit de l'environnement et assurer leur pérennité à travers leur consécration par voie législative et/ou réglementaire.
4. Veiller à assurer la réalisation et la mise en œuvre effective des résultats des évaluations environnementales et sociales des projets de développement et le respect de l'affectation des fonds qui y sont alloués.

5. Promouvoir le renforcement des partenariats entre la société civile, les États et les ONG internationales œuvrant dans le domaine de l'environnement pour une meilleure mobilisation des ressources financières en vue d'une mise en œuvre effective du droit de l'environnement en Afrique.
6. Assurer la pérennité des colloques sur le droit de l'environnement par la mise en place d'une structure appropriée susceptible, à l'instar du Secrétariat International Francophone pour l'Évaluation Environnementale (SIFÉE), de faciliter la mobilisation des ressources nécessaires et de promouvoir l'essor du droit de l'environnement en Afrique

PREMIÈRE PARTIE

COMMUNICATIONS PRÉSENTÉES LORS DU COLLOQUE





L'EFFECTIVITÉ DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT : QUELLES PERSPECTIVES D'ACTIONS DANS LA DYNAMIQUE DE L'APRÈS-2015 ?

Fatimata DIA

Résumé

Les grandes conférences mondiales sur l'environnement et le développement durable ont servi à la recherche de solutions face à la dégradation des ressources de l'environnement. Ainsi, l'adoption de textes juridiques relatifs à l'environnement durant les 40 dernières années a contribué à limiter la détérioration de nos conditions de vie. Mais l'application de ces textes fait parfois défaut à cause de l'absence de maîtrise et de connaissances requises par les acteurs de développement. Les actions de renforcement de capacités sont plus que nécessaires pour assurer une meilleure participation de toutes les parties prenantes. Rendre le droit de l'environnement effectif permettra d'influer sur les comportements du citoyen et de toutes les organisations en faveur du respect de l'environnement. Le contexte de l'Après-Rio+20 et de la préparation de l'Après 2015, nous oblige à revisiter le système actuel de gestion du droit de l'environnement pour accompagner les nouveaux chantiers comme le prochain accord juridique sur le climat, l'élaboration des Objectifs de développement durable (ODD) et l'établissement d'un Forum Politique de Haut Niveau sur le développement durable. Le cadre juridique sur l'environnement doit être renforcé et amélioré dans un souci de prise en compte des nouveaux engagements de la communauté internationale en faveur d'actions sobres en carbone, d'une protection de la biodiversité et d'un partage équitable des revenus liés à son exploitation, d'une gestion durable des forêts, des terres, des eaux et d'un accès pour tous à l'énergie durable. Ce cadre juridique doit être propice à la poursuite des Objectifs de développement durable.

Mots clés : Objectifs de développement durable ; préparation de l'Après-2015 ; renforcement des capacités ; effectivité du droit de l'environnement.

Abstract

Major international conferences on environment and sustainable development have helped in finding solutions to the degradation of environmental resources. Thus, the adoption of legal environmental instruments over the last forty years has also helped to limit the deterioration in our living conditions. Unfortunately, these instruments are sometimes lacking, due to the insufficient knowledge of development actors. Capacity building is more than ever necessary to ensure increased participation by all stakeholders. The behaviour of citizens and all organisations in favour of environmental protection will be influenced by effective environmental law. The Post-Rio+20 and preparations for Post-2015 forces us to review the current environmental law management system, in order to support new initiatives like the forthcoming legal agreement on the climate, the preparation of sustainable development goals and the setting up of a High Level Forum on sustainable development. The legal framework for the environment must be strengthened and improved to take into account new commitments by the international community in favour of low-carbon activities, protecting the biodiversity and equitable sharing of its operating revenues, sustainable forest, land and water management and access for all to sustainable energy. This legal framework must be conducive to pursuing sustainable development objectives.

Keywords: Sustainable development goals; preparation for Post-2015; capacity building; effectiveness of environmental law.

Le droit de l'environnement s'est progressivement positionné dans l'attelage juridique de nos pays et régions durant ces 40 dernières années. Il est issu de la recherche de solutions face au constat des faits inquiétants de dégradation des ressources de l'environnement qui entravent le cours normal d'une croissance économique durable et accessible pour tous, fondement de la prospérité et du bien-être souhaité pour les populations.

Stockholm 1972, Nairobi 1982, Rio 1992, Johannesburg 2002 et Rio 2012 ont été des conférences importantes pour l'humanité, de grands moments de réflexions et d'échanges des acteurs de la communauté internationale. Elles ont permis, non seulement d'attirer l'attention sur le besoin de prendre conscience des limites de notre planète face aux modes d'exploitation et d'utilisation non rationnels des ressources, mais surtout, l'adoption de principes et de cadres juridiques et institutionnels pour réguler la gestion de l'environnement (Principes de Rio, Agenda 21, Conventions internationales sur l'environnement, Déclaration de Rio+20...). L'adoption de textes juridiques relatifs à l'environnement a connu son essor dans les pays à partir des engagements politiques pris à l'issue de ces grandes rencontres. Cependant, si nous pouvons noter cet engouement pour le droit de l'environnement dans les milieux universitaires, scientifiques et politiques, il est regrettable de constater la tendance accrue de dégradation des ressources naturelles à laquelle les pays font face. L'application de ces textes juridiques fait défaut notamment à cause de l'absence de maîtrise et de connaissances requises par les acteurs de développement qui devront en faire usage. Cette situation handicape lourdement le processus de lutte contre la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie des populations dépendantes des ressources de l'environnement.

Le colloque qui s'est tenu du 29 au 31 octobre 2013 à Abidjan en Côte d'Ivoire s'inscrivait dans les actions, qui devraient contribuer à outiller les différentes parties prenantes engagées dans la conception, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de développement durable dans lesquelles les lois sur la protection et la gestion des ressources de l'environnement jouent un rôle important. Et, la pertinence de ces lois dépendra de leur connaissance et maîtrise par l'ensemble des citoyens quel que soit leur niveau d'intervention. Dans le cadre des programmes de formation et de renforcement de capacités de l'OIF, des interventions sont menées par l'IFDD pour la maîtrise des outils de gestion de l'environnement pour le développement. Elles concernent la réglementation relative aux études d'impact et à l'analyse stratégique environnementale préalables à tout programme d'investissements pour le développement, à l'économie de l'environnement et au droit de l'environnement pour lesquels une moyenne de 80 à 100 acteurs provenant des administrations publiques, privées, des parlements, des collectivités locales, de la société civile et des ONG sont formés par an.

D'autres partenaires tels que l'Université Senghor d'Alexandrie, l'UICN et le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), qui étaient coorganisateur du colloque d'Abidjan sont actifs dans le domaine, mais la tâche et les enjeux sont encore énormes. Ils nécessitent l'engagement de toutes les catégories d'acteurs de développement afin que l'effectivité du droit de l'environnement soit une réalité quotidienne, qui devra influencer sur les comportements, les faits et gestes de chaque citoyen, institution et entreprise en faveur du respect de l'environnement pour le développement durable.



Parallèlement à ces actions de formation, la présente Revue africaine du droit de l'environnement (RADE) a été lancée pour contribuer à l'information et à la sensibilisation régulière des acteurs et assurer une veille stratégique sur le sujet. Elle est ouverte à toute initiative performante de bonnes pratiques à mutualiser dans le cadre de la mise en œuvre effective et efficace du droit de l'environnement.

Les spécialistes du droit de l'environnement qui se sont regroupés pendant les 3 jours d'échanges au colloque d'Abidjan se sont penchés sur les aspects juridiques et judiciaires qui permettront l'opérationnalisation du droit de l'environnement.

Des propositions d'orientations et de recommandations adaptées au contexte actuel de l'Après-Rio+20 et de la préparation de l'Après-2015, concernant notamment le prochain accord juridique sur le climat, la suite des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et l'élaboration des ODD, l'établissement par les Nations-Unies d'un Forum Politique de Haut Niveau sur le développement durable, pour ne citer que ceux-là, sont attendues pour se conformer à la dynamique de développement durable, qui oblige aujourd'hui à revisiter le système actuel de gestion du droit de l'environnement.

L'environnement juridique pour accueillir ces nouveaux exercices de planification du développement durable que sont les engagements pour des actions sobres en carbone pour réduire les émissions des gaz à effet de serre et leurs impacts (Après-Kyoto), des revenus équitables dans la protection et gestion de la biodiversité (APA- Nagoya), des actions pour la gestion durable des forêts, des terres, des eaux, l'accès pour tous à l'énergie durable, l'adoption des objectifs de développement durable, doit être élaboré et construit de manière adaptée au contexte évolutif actuellement connu.

La déclaration de Rio+20 « l'avenir que nous voulons » constitue la feuille de route que la communauté internationale s'est fixée pour la prochaine décennie et devra déterminer les actions de développement durable à réaliser. Les principaux éléments qui y sont développés sont :

- la vision commune qui réaffirme les engagements préalablement pris sur les questions de développement durable, les OMD et la nécessité d'œuvrer pour une alliance des différentes parties prenantes;
- le renouvellement de l'engagement sur les principes de Rio, l'Agenda 21, les plans d'actions précédemment adoptés dans les secteurs de développement, l'évaluation des progrès et lacunes et sur l'approche participative pour le développement durable;
- l'économie verte dans le contexte de l'élimination de la pauvreté et du développement durable;
- le dispositif institutionnel du développement durable qui insiste sur le renforcement des dimensions économique, sociale et environnementale, le renforcement du PNUE et la création du forum politique de haut niveau;
- le cadre d'action et de suivi qui met en relief les domaines prioritaires et les questions transversales à aborder dans tous les secteurs de développement économique et social;
- les moyens de mise en œuvre qui concernent les financements classiques et innovants, les capacités techniques et humaines requises, les technologies appropriées et surtout l'engagement prioritaire d'y allouer des ressources budgétaires nationales.

Le suivi des orientations de ladite Déclaration s'impose ainsi dans l'outil juridique utile pour l'exécution des stratégies de développement durable. Les OMD, qui seront évalués en 2015, ont enregistré des acquis plus ou moins positifs. Ils ont constitué la première tentative de réalisation d'objectifs quantifiés pour atteindre l'amélioration des conditions de vie des populations pauvres. Cependant, des difficultés liées à la non intégration des préoccupations environnementales dans les politiques sectorielles et des spécificités des pays en développement relatives au manque de moyens techniques et humains ont biaisé les résultats attendus.

C'est ainsi que les éléments de durabilité, qui ont fait défaut dans l'étape des OMD, doivent être rétablis avec l'élaboration des ODD, qui sont actuellement négociés par tous les pays développés et en développement de la communauté internationale. C'est un des résultats de Rio+20 sur lequel les États se sont accordés pour bonifier l'expérience et la dynamique engagées par les OMD pour établir des ODD qui seront :

- de portée universelle mais adaptés au contexte, aux ressources et aux priorités de chaque pays;
- conformes au droit international et à tous les engagements pris dans les grands sommets économiques, sociaux et environnementaux;
- intégrés avec la prise en compte des dimensions économique, sociale, environnementale, culturelle, de gouvernance, de paix et de sécurité, du développement durable.

Il apparaît clairement que l'effectivité du droit de l'environnement est une condition pour des stratégies adaptées de développement durable réussies. L'existence d'outils juridiques performants est un enjeu important pour réussir les programmes de développement. La construction d'un cadre juridique approprié devient une obligation pour disposer de l'arsenal complet indispensable pour la réalisation des objectifs de développement durable. Ainsi, le processus actuel de préparation de l'Après 2015 devrait intégrer l'élaboration d'un cadre juridique adapté et innovant pour :

- permettre une exploitation écologiquement rationnelle des ressources de l'environnement intégrant les principes de prévention, de précaution et du pollueur-payeur (étude d'impact environnemental, analyse stratégique environnementale ou encore empreinte écologique) ;
- prendre en compte les préoccupations de gestion intégrée et participative du développement durable (gouvernance, synergie dans la gestion du climat, de la biodiversité, de la sécheresse-désertification, des pollutions et nuisances....) ;
- revisiter les systèmes juridico-institutionnels actuels en vue de lever les obstacles aux investissements et transferts de technologies propres et de revoir les indicateurs et critères de croissance économique et de gouvernance pour entreprendre le changement structurel requis pour élaborer les ODD et atteindre le développement durable (limite des actuels modèles économiques) ;
- miser sur les mesures préventives afin d'assurer une meilleure connaissance du droit de l'environnement par tous les acteurs de développement pour réduire les actions de détérioration des ressources de l'environnement et contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations vulnérables ;
- mieux harmoniser la mise en application du droit de l'environnement avec les textes juridiques d'autres secteurs (commerce, affaires, droits de l'homme, droit social, propriété intellectuelle, normalisation...) afin de réussir la prise en charge et l'appropriation par les citoyens ;

- répondre à l'objectif de gestion réglementée des ressources naturelles, comme outil d'aide à la décision pour des politiques sectorielles de développement durable (modes de consommation et de production durables, achat public durable, responsabilité sociétale des organisations et normes ISO 26000 portant lignes directrices relatives à la responsabilité sociétale...).

Dans ces conditions, il est envisageable d'atteindre le bien-être et la prospérité pour tous visés par la dynamique enclenchée par Rio+20 et pour l'Après-2015.

RÉFÉRENCES

OIF/IFDD. *La Francophonie et le développement durable : engagement, réalisation et propositions*. Juin 2012 92p En ligne : http://www.ifdd.francophonie.org/media/php/_telecharger.php?niv=pubblications&fichier=478_LEF_Special_Rio2012.pdf

OIF/IFDD. *Francophonie et les Objectifs de développement durable : pour une mondialisation solidaire et maîtrisée dans le respect de la diversité culturelle des peuples et des nations*. Rapport de synthèse, Août 2013, 48p.

ONU. *Déclaration finale de Rio + 20 : l'Avenir que nous voulons*. Juin 2012, 60p. En ligne http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/66/288

ONU. *Programme de développement pour l'Après-2015*, En ligne <http://www.un.org/fr/development/desa/area-of-work/post2015.shtml>

UICN. *Atelier d'échange sur la mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique francophone*, Rapport de synthèse, juillet 2012, 44p.



LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT : FORCES ET FAIBLESSES DES CADRES INSTITUTIONNELS

Maurice KAMTO

Résumé

La question de la mise en œuvre du droit de l'environnement est une problématique classique. Il est probable qu'elle ne soit jamais épuisée, sinon l'on vivrait dans le meilleur des mondes. Au cœur de cette problématique se trouvent deux interpellations : d'une part, la question de la profusion normative qui rend le droit de l'environnement complexe voire touffu, au point que se pose la question : mettre en œuvre le droit de l'environnement, mais quel droit de l'environnement ? ; d'autre part, la question du foisonnement institutionnel qui conduit aux interrogations suivantes : quelles institutions pour une mise en œuvre effective du droit de l'environnement ? Comment ces institutions doivent-elles opérer et à quelles conditions peuvent-elles être efficaces ? Telles sont quelques-unes des nombreuses questions que l'on pourrait se poser. Celle que l'on m'a assignée dans le cadre de la présente conférence est : « La mise en œuvre du droit de l'environnement : forces et faiblesses des cadres institutionnels ». Ainsi formulé, le sujet est particulièrement vaste. Il n'est dès lors pas aisé de trouver la bonne approche. On pourrait être tenté de traiter dans une partie les forces et dans une autre les faiblesses ; sauf que la réalité n'est pas aussi systématique au point de partager les forces et les faiblesses de façon équilibrée. Il m'a donc paru moins risqué d'examiner la question, d'une part sur le plan national, et d'autre part sur le plan international. De façon générale, le dynamisme institutionnel observable dans les pays africains au niveau national en matière de protection de l'environnement contraste avec l'insuffisance des ressources disponibles à cet effet. Mais même si l'on arrivait un jour à régler la question des ressources, la mise en œuvre du droit de l'environnement dans ces pays souffrirait du défaut d'appropriation interne de ce droit, qui reste perçu et peut-être même conçu avant tout comme une contrainte externe. Au niveau international, la question du cadre juridique de la mise en œuvre du droit de l'environnement sera examinée, d'une part, au niveau régional, en particulier des institutions communautaires africaines, et, d'autre part, au niveau global, ou mondial. Au niveau régional, la mise en œuvre du droit de l'environnement pâtit de la faiblesse des politiques environnementales des organisations d'intégration économique africaines, faiblesse qui se traduit dans certains cas par le défaut d'un droit communautaire de l'environnement. Au niveau global, on fera quelques remarques sur la manière dont les conditionnalités environnementales des principales institutions financières internationales, en particulier la Banque mondiale, est utilisée comme un levier de la mise en œuvre du droit de l'environnement, avec ses limites et les critiques qu'elles suscitent.

En conclusion, on a relevé à diverses occasions, et à raison, la multiplication des institutions, et la diversification, depuis la Conférence de Rio de 1992, des conventions internationales relatives à l'environnement, en même temps que l'insuffisance de coordination entre ces institutions. Cette situation persiste. Elle n'est pas de nature à faciliter la maîtrise de la cohérence entre le complexe normatif international en matière de protection de l'environnement, en particulier dans les pays en développement qui ne disposent pas de l'armée de spécialistes dont s'entourent les pays développés. Elle ne peut par conséquent favoriser la mise en œuvre du droit international de l'environnement dans

les pays pauvres. Il est donc temps qu'à ce foisonnement institutionnel, se substitue une cohérence institutionnelle reposant sur le regroupement des divers organismes dédiés à l'environnement au niveau international, dans le cadre d'une organisation unique. A cet égard, l'on a du mal à comprendre la résistance opposée par certains États à l'idée de transformer le PNUE en Organisation mondiale de l'environnement (OME) qui serait naturellement basée à Nairobi qui abrite déjà le siège du PNUE.

Mots clés : Mise en œuvre ; droit de l'environnement ; Afrique.

Abstract

The implementation of environmental law is a common issue. Evidently, this question will never be exhausted, if so we will live in the best of worlds. Two inquiries are at the heart of this issue: first, the normative profusion that makes the environmental law complex and dense, brings some interrogations: implement the environmental law yes, but which environmental law? On the other hand, the issue of institutional expansion which leads to the following questions: which institutions for an effective implementation of environmental law? How these institutions should operate? And under which conditions can they be efficient?

These are some of the many questionings that might arise. One that, I was assigned for this conference «The implementation of environmental law: strengths and weaknesses of institutional frameworks.» Thus formulated, the subject is extremely broad. Therefore it is not easy to find the right approach. One might be to deal in some of the strengths in one hand and weaknesses in another; but, the reality is not as systematic as, to share the strengths and weaknesses in a well-balanced manner. So it seems less risky to consider the question, first at the national level, and after, internationally.

In general, the institutional dynamism for environment protection, observable at the national level in African countries contrasts with the lack of resources available for this purpose. Even if we managed to resolve this resources issue, one day, the implementation of environmental law in these countries also suffer from the lack of internal ownership of this Law, which is still apprehended and conceived as an external constraint.

At the international level, the implementation of environmental law framework will be discussed, first at the regional level, particularly in African Community institutions, and secondly, at the global level. At the regional level, the implementation of environmental law suffers from the weakness of African economic integration organizations environmental policies, resulting in some cases, from the lack of a Community environmental law. At the global level, a few remarks on how environmental conditionalities of major international financial institutions, particularly the World Bank, is used as a lever for the implementation of environmental law, with limitations and criticisms they raise.

In conclusion, it has been highlighted several time, the multiplication of institutions since the 1992 Rio Conference, the diversification of international conventions on environment, and the lack of coordination between these institutions. This situation persists. It is not likely to facilitate control of coherence between the international normative complex in environmental protection, especially in developing countries that do not have the army of specialists as developed countries. Therefore, this cannot promote the implementation of international environmental law in poor countries. It is time that the institutional coherence based on the grouping of various organizations dedicated to the environment at the international level, within a single organization replaces this institutional expansion. In this



regard, it is difficult to understand the opposition of some States to the idea of transforming the UNEP into a World Environment Organization (WEO), which would naturally be based in Nairobi, where UNEP is located.

Keywords: Implementation ; environmental law ; Africa.

Introduction

La question de la mise en œuvre du droit de l'environnement est une problématique classique. Il est probable qu'elle ne soit jamais épuisée, sinon l'on vivrait dans le meilleur des mondes. Au cœur de cette problématique se trouvent deux interpellations : d'une part, la question de la profusion normative qui rend le droit de l'environnement complexe voire touffu, au point que se pose la question : mettre en œuvre le droit de l'environnement, mais quel droit de l'environnement ? d'autre part, la question du foisonnement institutionnel qui conduit aux interrogations suivantes : quelles institutions pour une mise en œuvre effective du droit de l'environnement ? Comment ces institutions doivent-elles opérer et à quelles conditions peuvent-elles être efficaces ? D'où l'intérêt de revisiter les forces et faiblesses des cadres institutionnels de la mise en œuvre du droit de l'environnement. Ainsi formulé, le sujet est particulièrement vaste. Il n'est dès lors pas aisé de trouver la bonne approche. On pourrait être tenté de traiter dans une partie les forces et dans une autre les faiblesses ; sauf que la réalité n'est pas aussi systématique au point de partager les forces et les faiblesses de façon équilibrée. Il m'a donc paru moins risqué d'examiner la question, d'une part sur le plan national (1), et d'autre part sur le plan international (2).

1. Au niveau national

De façon générale, le dynamisme institutionnel observable dans les pays africains en matière de protection de l'environnement contraste avec l'insuffisance des ressources disponibles à cet effet. Mais même si l'on arrivait un jour à régler la question des ressources, la mise en œuvre du droit de l'environnement dans ces pays souffrirait du défaut d'appropriation interne de ce droit, qui reste perçu et peut-être même conçu avant tout comme une contrainte externe.

1.1 Dynamisme institutionnel et insuffisance des ressources

La prise de conscience de la nécessité de la protection de l'environnement connaît désormais une traduction institutionnelle dans tous les pays. Quand ils ne se sont pas dotés d'un département ministériel chargé spécifiquement de la protection de l'environnement, ils disposent d'une agence gouvernementale à cet effet. Le problème n'est donc plus, comme jusqu'au début des années 1990, celui du vide institutionnel, mais plutôt celui de l'éparpillement et de l'absence de coordination des institutions nationales en charge des questions environnementales, d'une part, et de l'insuffisance des ressources humaines et financières pour assurer efficacement les missions dévolues à ces institutions, d'autre part.

En effet, quel que soit le secteur de la protection de l'environnement considéré, ce constat demeure invariable. La faiblesse de la mise en œuvre efficace du droit de l'environnement tient aux trois facteurs suivants : l'insuffisance de l'autorité du Ministère chargé de l'Environnement et de la coordination institutionnelle, dans un contexte où les missions dudit ministère ne sont pas toujours bien définies et où règne parfois une instabilité institutionnelle due au changement fréquent de l'appellation du ministère ou à son rattachement à d'autres départements ministériels ; l'insuffisance des ressources humaines en nombre et en qualité ; l'insuffisance des moyens financiers. Il en sera ainsi probablement pendant longtemps encore car, en dépit des efforts remarquables de formation des spécialistes sur les questions environnementales tant au plan national que dans les institutions étrangères, et de l'engouement des jeunes étudiants africains pour cette formation, les besoins restent importants, pendant que les moyens financiers alloués au secteur de l'environnement ne suivent guère. Une illustration concrète des conséquences de cette insuffisance des ressources tant humaines que financières est l'accroissement du braconnage de diverses espèces menacées d'extinction telles que les éléphants en Afrique centrale et australe, face auquel on en est réduit à constater l'impuissance des pays concernés par ce phénomène.

En particulier, l'insuffisance des ressources humaines se complique avec la multiplication des conventions internationales exigeant des États parties des rapports périodiques qui mobilisent une partie importante du personnel en service dans les administrations publiques en charge du secteur de l'environnement. Les programmes de renforcement des capacités sont sans doute fort utiles à cet égard, mais ils ne sauraient se substituer à des formations locales plus pérennes et avec des spécialités conçues en fonction des problèmes spécifiques à chaque pays ou groupe de pays.

Le développement du cadre institutionnel observé au niveau de l'État se vérifie également au niveau de la société civile. Certes, le niveau d'organisation et le poids de cette dernière varient d'un pays à l'autre. Mais incontestablement, le nombre des ONG de promotion et de protection de l'environnement s'est considérablement accru au cours des deux dernières décennies en Afrique. L'activisme, l'efficacité et la réputation de quelques-unes d'entre elles a même dépassé les limites du continent. On ne peut manquer d'évoquer ici la mémoire de Wangari Maatā et son ONG *The Green Belt Movement*, dont l'action remarquable et remarquée lui a valu le Prix Nobel de la Paix en 2004.

De manière générale, la difficulté qui se pose à ces organisations est que les problèmes se trouvent dans les pays du Sud, alors que les ressources, elles, se trouvent dans les pays du Nord. Il faudra donc parvenir un jour à rapprocher les ressources des problèmes. Or, l'on constate que de sommets en conférences, on multiplie les effets d'annonce en faisant des promesses sur le plan du transfert des ressources, aussi bien financières que technologiques, vers les pays du Sud, sans jamais les tenir sérieusement.

Totalement dépendantes des ONG et autres donateurs du Nord, les ONG du Sud agissent par procuration et orientent leurs actions en fonction des priorités déterminées par leurs généreux donateurs. Elles ne s'occupent donc pas de la mise en œuvre de n'importe quelles règles de protection de l'environnement, mais principalement de celles qui entrent dans l'agenda des organismes qui les financent.

1.2 Extraversion des politiques environnementales et inefficacité de la mise en œuvre du droit de l'environnement

Le droit de l'environnement n'est pas encore suffisamment conçu en Afrique comme le produit d'une décision des Africains pour faire face aux exigences locales. Il n'est pas perçu comme la traduction normative d'une politique nationale endogène, consciente et délibérée de protection de la nature et d'une gestion durable des ressources et des espaces naturels pour les générations présentes et futures. A l'instar de la protection des droits de l'homme, le droit de l'environnement est encore regardé dans nombre de pays africains comme une contrainte externe à laquelle l'on est tenu de se plier par nécessité. Certes, il y a eu sur ce plan des progrès plus ou moins remarquables selon les pays. Mais, dans l'ensemble, cette conception persiste ce d'autant plus que les exigences environnementales sont encore considérées par certains comme un obstacle à l'émergence économique des pays.

Ce sentiment est renforcé en particulier lorsqu'il y a un conflit entre la réalisation d'un projet important d'infrastructure et la protection du site écologique devant accueillir ladite infrastructure. Les arbitrages ne sont pas toujours faciles à faire dans ce cas, et le choix de la réalisation de l'infrastructure indispensable à la soustraction de milliers de personnes de la pauvreté peut être incompris par les défenseurs de l'environnement. Mais dans d'autres cas, la mise en œuvre du droit de l'environnement, par exemple l'étude d'impact, n'est réalisée que parce qu'elle est une contrainte des bailleurs de fonds. On y reviendra dans la seconde partie de l'article.

Il est urgent de changer cette perception du droit de l'environnement comme une externalité subie, faute de s'y soustraire. A cet égard, il serait de bonne politique d'« inculturer » le droit de l'environnement pour en faire un droit endogène. Il s'agit à cet égard de se tourner vers les droits et les pratiques ainsi que les savoir-faire traditionnels, afin d'y trouver une source d'inspiration pour la rédaction des législations dites modernes. De la sorte, les populations à la base n'auront pas le sentiment d'appliquer toujours des lois qui leur sont imposées et dont elles ne comprennent pas toujours le bien fondé.

L'État aurait probablement besoin d'un déploiement institutionnel moins important pour la mise en œuvre de telles règles, dans la mesure où elles seraient mieux acceptées par les populations concernées, parce qu'elles s'intègrent en bonne partie dans leur culture.

2. Au niveau international

Au niveau international, la question du cadre juridique de la mise en œuvre du droit de l'environnement sera examinée, d'une part, au niveau régional, en particulier des institutions communautaires africaines, et, d'autre part, au niveau global ou mondial.

Au niveau régional, la mise en œuvre du droit de l'environnement pâtit de la faiblesse des politiques environnementales des organisations d'intégration économique africaines, faiblesse qui se traduit dans certains cas par l'absence d'un droit communautaire de l'environnement. Au niveau global, on fera quelques remarques sur la manière dont les conditionnalités environnementales des principales institutions financières internationales, en particulier la Banque mondiale, sont utilisées comme levier de mise en œuvre du droit de l'environnement, avec les limites et les critiques qu'elles suscitent.

2.1 La faiblesse des politiques environnementales communautaires en Afrique

L'efficacité de la protection de l'environnement exige, on le sait depuis longtemps, des politiques dépassant les cadres nationaux. L'espace communautaire apparaît à cet égard comme un niveau de création normative et d'impulsion de la mise en œuvre efficiente du droit de l'environnement. Or, l'indigence des politiques environnementales des organisations africaines d'intégration économique est assez frappante. On trouve çà et là des documents de politiques environnementales communautaires qui s'en tiennent à des généralités et à des formulations souvent vagues, et qui, en tout état de cause, ont rarement une force contraignante. A l'opposé de l'Union européenne qui s'est dotée progressivement d'un droit communautaire étoffé constitué de directives contraignantes d'application directe dans ses États membres, on cherche en vain des actes équivalents dans les espaces communautaires africains.

Il est vrai que, dans ce domaine non plus, toutes les organisations communautaires du continent ne sont pas au même niveau. La Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) fait à cet égard des efforts non négligeables, comparé à la Communauté Économique et Monétaire des États de l'Afrique Centrale (CEMAC) et plus encore à la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), même si ces efforts restent embryonnaires. Ainsi, depuis 2008, il a été créé au sein de la CEDEAO une Direction de l'Environnement, et des Règlements communautaires ont été adoptés en matière de pesticides, de semences, de sécurité des aliments etc. Toutefois, on constate que, de manière générale, il n'existe pas de véritable droit communautaire de l'environnement dans la plupart des organisations communautaires africaines. Il n'est donc pas étonnant que l'on ne trouve pas au sein de ces organisations d'institutions spécifiques dédiées à la mise en œuvre du droit de l'environnement ou à son contrôle dans l'espace communautaire.

Cette absence d'un droit communautaire autonome est compensée dans une certaine mesure par la multiplicité des institutions d'intégration ou de coopération en matière de gestion des ressources naturelles partagées. Il existe, en effet, un volet important sur la protection de l'environnement et les institutions chargées de la mise en œuvre des normes y relatives dans diverses organisations de gestion des ressources en eau communes telles que l'Organisation de mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS), l'Autorité du Bassin du Niger (ABN), la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT), l'Organisation pour la mise en valeur du Lac Mano, l'Organisation pour la gestion du fleuve Zambèze etc. Mais, la faiblesse de ces institutions réside dans leur éparpillement. En effet, l'absence de coordination de leurs politiques et actions environnementales ne leur permet pas de partager leurs expériences, mais pire, les empêche d'atteindre des objectifs communs. Par exemple, quelles leçons tirer de la construction du Grand barrage de la Renaissance en Ethiopie pour la gestion écologiquement rationnelle d'autres bassins hydrographiques, ou plus concrètement, pour la future construction du barrage Inga III sur le fleuve Congo ?

Il s'agit en tout état de cause d'une approche morcelée et par trop spécialisée qui ne saurait en rien remplacer des politiques communautaires étoffées et la mise en œuvre bien suivie et juridiquement sanctionnée.

2.2 Forces et faiblesses de la conditionnalité environnementale

La conditionnalité est un instrument de la politique de financement de la plupart des institutions financières internationales. Rappelons qu'elle s'entend, selon le Fonds monétaire international (FMI), de « l'ensemble des conditions particulières au respect desquelles le Fonds subordonne l'utilisation des ressources dans des circonstances données ».

La plupart des institutions financières internationales ont développé des procédures globales auxquelles doivent se conformer les emprunteurs. Ces procédures s'accompagnent d'éco-standards ou de clauses environnementales consistant en des pratiques que ces institutions sont censées respecter dans le choix, la préparation et la réalisation des projets qu'elles financent. Ces règles et pratiques s'imposent donc aux emprunteurs qui sont en général les États.

L'éco-conditionnalité consiste à subordonner le versement d'aides publiques au respect des normes environnementales dans la réalisation des projets auxquelles ces aides sont affectées. La Banque mondiale a joué en la matière un rôle précurseur en raison de l'ancienneté de ses préoccupations environnementales et de l'importance quantitative et qualitative de ses ressources humaines et financières. En imposant systématiquement une étude d'impact des projets qu'elle finance ou dont elle contribue au financement, la Banque concourt sans aucun doute à la mise en œuvre du droit de l'environnement.

Il faut pourtant se méfier des contre effets de ces conditionnalités de la Banque pour des pays souvent très pauvres et écrasés par le poids de la dette. Selon une étude d'Eurodad¹¹ (Réseau européen sur la dette et le développement) réalisée en 2006, environ 37 % des prêts de la Banque mondiale contiennent des conditionnalités sociales et environnementales dont certaines relèvent d'une micro-gestion inopportune des différents secteurs publics. Il est bien excessif, par exemple, de demander à un gouvernement – comme ce fut le cas pour accorder un prêt au gouvernement rwandais dans le cadre d'un Crédit national d'appui à la réduction de la pauvreté – « de préparer une stratégie visant à promouvoir de meilleures pratiques dans les foyers et dans 184 écoles publiques rurales ». Les pays pauvres sont ainsi contraints d'accepter un nombre inacceptable et croissant de conditions s'ils veulent accéder aux fonds de développement de la Banque mondiale et du FMI, voire de certaines institutions financières régionales comme la Banque africaine de développement.

CONCLUSION

Il a été relevé à diverses occasions, et à raison, la multiplication des institutions, et la diversification, depuis la Conférence de Rio de 1992, des conventions internationales relatives à l'environnement. Dans le même temps, l'insuffisance de coordination entre ces institutions se fait persistante. Cela n'est pas de nature à faciliter la maîtrise de la cohérence entre le complexe normatif international en matière de protection de l'environnement, en particulier dans les pays en développement qui ne disposent pas de l'armée de spécialistes dont s'entourent les pays développés. Par conséquent, la mise en œuvre du droit international de l'environnement dans les pays pauvres demeure une problématique cruciale, loin d'être achevée.

¹¹ European Network on Debt and Development, 2006

Il est donc temps qu'à ce foisonnement institutionnel, se substitue une cohérence institutionnelle reposant sur le regroupement des divers organismes dédiés à l'environnement au niveau international, dans le cadre d'une organisation unique. A cet égard, l'on a du mal à comprendre la résistance opposée par certains États à l'idée de transformer le PNUE en Organisation mondiale de l'environnement (OME) qui serait naturellement basée à Nairobi où se trouve déjà le siège du PNUE. Cette idée, portée par certains États et qui figure parmi les Recommandations adoptées par le Centre international de droit comparé de l'environnement (CICDE) adoptées à l'issue de la réunion de Limoges du 29 septembre au 1^{er} octobre 2011, mérite d'être appuyée. Il est étonnant, par exemple, que les États aient pu s'accorder aussi facilement sur la transformation du GATT (l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) en Organisation mondiale du commerce (OMC) et qu'ils doutent à ce point de l'utilité de la création d'une organisation des plus utiles pour l'humanité, en ce qu'elle serait sans doute un des instruments les plus efficaces pour préserver notre planète, et donc notre avenir commun. Cependant, la tenue en juin 2014 de la première Assemblée des Nations Unies pour l'environnement (UNEA) à Nairobi au Kenya en réponse aux engagements pris dans le texte de « l'avenir que nous voulons » à Rio+20 pour le renforcement du rôle du PNUE comme principale autorité mondiale de l'environnement autorise l'espoir vers la création, tant attendue, de l'OME.

RÉFÉRENCES

EURODAD (the European Network on Debt and Development), June 2006.

Déclaration de RIO+20, L'avenir que nous voulons, 2012.

Recommandations du Centre International de Droit Comparé de l'environnement (CICDE) adoptées à l'issue de la réunion de Limoges du 29 septembre au 1^{er} octobre 2011.



POUR UNE DÉMOCRATIE ENVIRONNEMENTALE EN AFRIQUE: DE NOUVEAUX DROITS DE CITOYENNETÉ INDISPENSABLES À L'EFFECTIVITÉ DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT

Aenza KONATÉ

Résumé

Cette réflexion est une contribution à la démocratie environnementale en Afrique. A cette fin, elle aborde successivement les fortes contraintes juridiques qui pèsent sur l'obligation de reconnaissance d'un droit d'accès aux informations environnementales, les exigences liées à la participation du public aux processus décisionnels en matière d'environnement et les indispensables garanties aux droits à l'information et à la participation du public au travers de l'accès à la justice. Avec la démocratie environnementale, les individus et associations de protection de l'environnement auront les moyens d'assumer « le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures » : des citoyens bien informés et actifs sont le gage d'un droit de l'environnement plus efficace et d'une meilleure application des politiques destinées à la protection de l'environnement au bénéfice des générations présentes et futures.

Mots clés : Démocratie environnementale ; droits de l'homme ; effectivité du droit de l'environnement.

Abstract

This reflection is a contribution to environmental democracy in Africa. To this end, it discusses successively, strong legal constraints on the obligation to recognize a right of access to environmental information, the requirements for public participation in decision-making on environmental matters, and, the necessary guarantees for the rights to information and public participation, through access to justice. With environmental democracy, individuals and environmental protection associations will be able to afford their «solemn responsibility to protect and improve the environment for present and future generations» : well-informed and active citizens are the guarantee for the effectiveness of environmental legislation and the better enforcement of policies that protect the environment for the benefit of present and future generations.

Keywords : Environmental democracy; human rights; effectiveness of environmental law.

« La protection et l'amélioration de l'environnement est une question d'importance majeure qui affecte le bien-être des populations et le développement économique dans le monde entier; elle correspond au vœu ardent des peuples du monde entier, et constitue un devoir pour tous les gouvernements ». Point 2 de la Déclaration de Stockholm sur l'environnement de 1972.

« Conformément aux dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'homme et du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence ». Préambule de la résolution 45/94 de l'Assemblée générale des Nations Unies en date du 14 décembre 1990 relative à la « Nécessité d'assurer un environnement salubre pour le bien-être de chacun ».

Propos liminaires

Le choix de cet intitulé volontariste est inspiré par deux préoccupations. La première manifeste la volonté de ne pas se limiter à jeter un regard sur les institutions et/ou les mécanismes financiers consacrés au droit de l'environnement en Afrique. S'il s'agit uniquement de traiter de leur nombre, incontestablement insuffisant, de leur rôle, qui peut être considéré comme peu visible et inapproprié, et de la nécessité de réfléchir à de nouveaux mécanismes institutionnels et financiers, il nous apparaît que ce colloque se trouverait limité dans son approche, eu égard aux objectifs du développement durable à réaliser en Afrique. Si, à l'inverse, il a été estimé que le thème retenu justifierait une réflexion globale visant à contribuer à la mise en œuvre concrète du droit de l'environnement dans les espaces relevant des juridictions des États africains, c'est qu'indéniablement une interrogation générale sur les modifications des rapports entre les pouvoirs publics (tous les organes exerçant des fonctions administratives publiques, ayant des responsabilités ou des fonctions publiques ou fournissant des services publics) et les citoyens ainsi que sur le processus d'ensemble préparatoire à la décision publique était, dans un contexte social en mutation, nécessaire. La deuxième préoccupation tient à ce que nous estimons que le temps est venu, au vu du foisonnement des expériences relatives à l'effectivité du droit de l'environnement dans des systèmes juridiques étrangers au continent africain, qui ont favorisé la **démocratie environnementale**, et du contexte socio-économique dans les États africains, d'une réflexion prospective.

La démocratie environnementale est une exigence forte de toutes les sociétés, corrélative des exigences juridiques relatives aux droits d'accès à l'information et de participation du public aux processus décisionnels en matière d'environnement. Elle repose sur l'exercice de droits procéduraux garantissant l'information et la participation du public aux étapes d'élaboration des décisions ayant une incidence sur l'environnement, d'une part, et la possibilité accordée aux citoyens d'accéder facilement à la justice, d'autre part.

Reconnue à juste titre par certains auteurs comme une « *citoyenneté de la chose publique* », la démocratie environnementale a pénétré, avec une certaine satisfaction, plusieurs systèmes juridiques étrangers. De ce fait, il nous apparaît que l'ordre juridique interne des États africains ne peut pas et ne doit pas en faire économie, au détriment du développement durable.

Les trois piliers de la démocratie environnementale, expression d'une nouvelle forme de gouvernance publique dans laquelle chaque citoyen participe à la dynamique de détermination des politiques publiques en matière d'environnement, sont préconisés par le principe 10 de la Déclaration de Rio de 1992¹² selon lequel : « *La meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision (...) Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré* ».

12 Il s'agit de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement adoptée par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, tenue à Rio de Janeiro du 3 au 14 juin 1992.



Introduction

Il ne résiste pas à un constat lucide que la protection juridique de l'environnement dans les États africains souffre d'un déficit, nous dirions même d'une absence, de relations étroites entre les pouvoirs publics et les citoyens. Pour preuve, s'il en était besoin, le régime actuel de la participation, récemment mis en évidence en ce qui concerne l'Afrique francophone¹³, ne permet pas une information complète et satisfaisante du public et, partant, une participation telle que souhaitée par les exigences liées à la protection efficace de l'environnement. Il permet encore moins une prise en compte effective de l'avis du public. Cette situation constitue sans conteste une des principales causes de l'effectivité réduite, voire inexistante, d'instruments juridiques, pourtant nombreux, dans le domaine de l'environnement.

Contrairement à ce que l'on peut laisser croire, les citoyens africains nourrissent l'idée d'un clivage grandissant entre des pouvoirs publics lointains et un peuple à la fois déçu et méfiant face aux politiques destinées à la protection de l'environnement. Or, il est désormais reconnu que la protection efficace de l'environnement est tributaire de rapports étroits entre les pouvoirs publics et les citoyens (*v. en ce sens, principe 10 de la Déclaration de Rio*). En outre, les États africains, eu égard à leurs engagements internationaux dans le domaine de l'environnement et des exigences liées au respect des droits fondamentaux garantis par les droits de l'Homme, notamment la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (la Charte africaine) et des dispositions de leur Constitution, ne peuvent pas faire l'économie de régimes garantissant une mobilisation active des citoyens en faveur de la protection de l'environnement.

La demande croissante d'une plus grande transparence administrative implique, en Afrique comme ailleurs, une nouvelle relation entre pouvoirs publics et citoyens. Cette relation suppose que la démocratie représentative, qui caractérise la vie politique actuelle, s'ouvre ou s'accompagne d'une forme de gouvernance qui conduira à l'émergence d'une nouvelle forme de citoyenneté face aux problèmes liés à la protection juridique de l'environnement : la **démocratie environnementale**.

Les droits d'accès à l'information et de participation, qui sont au cœur de cette démocratie, procèdent directement de la notion même d'environnement : ils sont la contrepartie, ou plutôt le prolongement, du droit pour l'homme de bénéficier « *des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être* » affirmé par le principe 1 de la Déclaration de Stockholm de 1972¹⁴ et consacré, sur le continent africain, notamment par l'article 24 de la Charte africaine¹⁵, et aussi du fait que les « *êtres humains sont au centre des préoccupations relatives au développement durable* » et qu'ils « *ont droit à une vie saine et productive en harmonie avec la nature* » affirmé

13 Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), *La participation publique dans l'évaluation environnementale en Afrique francophone*, points de repère 23, Canada-avril 2013.

14 Il s'agit de la Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, réunie à Stockholm du 5 au 16 juin 1972.

15 Il convient de noter que la Cour de justice de la CEDEAO a fondé notamment sur cet article sa décision : *SERAP vs. Federal Republic of Nigeria The Court of Justice of the Economic Community of West African States (ECOWAS) Ibadan, Nigeria 14th December 2012 Judgement No. ECW/CCJUD/18/12*. Cette décision historique affirme le droit fondamental des Nigériens de vivre à l'abri de la pollution et indique clairement que le gouvernement est tenu d'obliger les compagnies pétrolières à rendre des comptes.

par le principe 1 de la Déclaration de Rio de 1992. En outre, dans sa résolution 45/94 en date du 14 décembre 1990, l'Assemblée générale des Nations Unies a déclaré que : « *chacun a le droit de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être* » et « *demande aux États (...) et aux organisations intergouvernementales et non gouvernementales qu'intéressent les questions d'environnement de redoubler d'efforts en vue d'assurer un environnement salubre* ».

La réalisation des droits fondamentaux des générations présentes et futures de vivre dans un environnement propre à assurer la santé et le bien-être est, aujourd'hui plus qu'hier, également exigée par des stipulations de conventions internationales de plus en plus nombreuses et précises dans le domaine de l'environnement. En atteste la Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée le 25 juin 1998 à Aarhus (Danemark), communément appelée « *Convention d'Aarhus*¹⁶ ». Cette convention, qui est un traité au sens de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, nous apparaît, à ce jour, comme l'illustration la plus éloquente de la traduction en droit international contraignant du principe 10 de la Déclaration de Rio de 1992. Pour preuve, il résulte de la jurisprudence de certaines parties contractantes, en l'occurrence la France, que certaines de ses stipulations étaient d'effets directs dans l'ordre interne¹⁷, figeant ainsi dans un marbre juridique des éléments du socle de la démocratie environnementale.

Le présent article a pour ambition de contribuer aux réflexions visant l'avènement d'une vraie démocratie environnementale dans les États d'Afrique. A cette fin, il aborde successivement les fortes contraintes juridiques qui pèsent sur l'obligation de reconnaissance d'un droit d'accès aux informations environnementales **(1)**, les exigences liées à la participation du public aux processus décisionnels en matière d'environnement **(2)** et les indispensables garanties aux droits à l'information et à la participation du public au travers de l'accès à la justice **(3)**.

16 La Convention d'Aarhus peut aussi être considérée comme le résultat de l'entreprise la plus ambitieuse sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies (ONU) dans le domaine de la « démocratie environnementale » : elle est ouverte à l'adhésion de tout État membre de l'ONU (v. *article 19, paragraphe 3 de la convention*), pouvant ainsi constituer un cadre mondial pour renforcer les droits des citoyens en matière de protection de l'environnement. Elle a été partiellement mise en œuvre au sein de l'Union européenne par la directive n° 2003/4/CE du Parlement et du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et abrogeant la directive 90/313/CEE du Conseil du 28 janvier 2003 concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement et la directive n° 2003/35/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 mai 2003 prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, et modifiant, en ce qui concerne la participation du public et l'accès à la justice, les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement.

17 Voir par exemple, C.E, référé, 9 mai 2006, *Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne*, n° 292398 ; CE, 6 juin 2007, *Commune de Grosley et autres*, n° 292942, 293109, 293158.



1. De fortes contraintes juridiques pèsent sur l'obligation de reconnaissance d'un droit d'accès aux informations environnementales¹⁸

L'accès à l'information est, par ordre chronologique, le premier¹⁹ des trois piliers de la démocratie environnementale dans la mesure où une participation efficace du public au processus décisionnel est tributaire d'informations complètes. Marquée par son caractère univoque, l'information du public en matière d'environnement doit être considérée comme un préalable à la participation qualitative de celui-ci aux actions visant à assurer la protection de l'environnement. Il contribue fortement au « droit de regard » des citoyens sur la mise en œuvre, par les pouvoirs publics, de l'intérêt général qui caractérise le droit de l'environnement.

La lecture des dispositions législatives et/ou réglementaires de certains pays africains permet d'affirmer qu'un tel droit est déjà reconnu dans l'ordre juridique interne²⁰. Mais, une analyse critique de ces dispositions met en évidence que l'exercice de ce droit ne bénéficie pas de toutes les garanties nécessaires²¹. Pour preuve, il ressort des travaux de la conférence régionale africaine sur le droit d'accès à l'information, organisée par le centre Carter et ses partenaires régionaux, en février 2010 à Accra (Ghana), que l'Afrique connaît une situation non envieuse en matière d'exercice du droit d'accès à l'information : avec moins de 7,5 % des pays de la région disposant de lois prévoyant le droit d'accès à l'information, le continent est à la traîne par rapport au reste du monde en ce qui concerne la prise de législation relative au droit d'accès à l'information. Les principaux facteurs entretenant cette situation sont, notamment, la culture du secret, le faible niveau de sensibilisation du public et les barrières institutionnelles.

18 Le droit d'accès à l'information en matière d'environnement doit s'entendre comme d'une part, le droit du public à accéder à sa demande à l'information et, d'autre part, le droit du public à être informé par des actions spontanées de la puissance publique, voire un droit de recours du public à une expertise complémentaire. Une telle acception contribue à une plus grande transparence et responsabilité publiques ainsi qu'à la bonne gouvernance et au renforcement de la démocratie : il est largement reconnu que l'accès à l'information est l'une des pierres angulaires de la bonne gouvernance; comme droit de savoir, il lie directement démocratie et transparence de l'administration.

19 Il convient toutefois de retenir que ce pilier peut être autonome en ce sens que le public peut solliciter des informations pour des raisons diverses indépendantes d'un projet de participation.

20 Voir Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD). *La participation publique dans l'évaluation environnementale en Afrique francophone*, points de repère 23, Canada-avril 2013, pp. 45 et suivantes.

21 Il résulte d'une étude du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) que « près d'une centaine de pays, dont 10 en Afrique [Afrique du Sud : *Promotion of Access to Information Act* (2000) ; Angola : *Freedom of information Law* (2002) ; Zimbabwe : *Access to Information and Protection of Privacy Act* (2002) ; Ouganda : *Access to Information Act* (2005) ; Éthiopie : *Freedom of Information and Mass Media Law* (2008) ; Libéria : *Freedom of Information Act* (2010) ; Guinée : *Loi organique portant droit d'accès à l'information publique* (2010) ; Nigéria : *Freedom of Information Law* (2011) ; Tunisie : *Décret-loi relatif à l'accès aux documents administratifs des organismes publics de la Tunisie* (2011) ; Niger : *Charte d'accès à l'information publique et aux documents administratifs* (2011)] ont adopté des lois ou des décrets nationaux qui reconnaissent le droit du public à l'accès à l'information ou aux dossiers du gouvernement. Il ressort des travaux du CRDI que les chercheurs ont préparé des demandes d'accès à l'information pour des citoyens et en ont assuré le suivi; ils tentent aussi de déterminer dans quelle mesure tel ou tel groupe peut avoir accès à de l'information. Ainsi, ils ont demandé à trois types de demandeurs de tenter d'obtenir de l'information des gouvernements: un journaliste pigiste, un citoyen « pauvre » et un militant d'une ONG. Les résultats préliminaires relatifs au Ghana indiquent que les taux de refus ont été élevés pour tous les types de demandeurs et particulièrement les journalistes, qui ont connu le taux de refus le plus élevé, soit 60 %.

Or, les États africains, outre la préconisation du principe 10 de la Déclaration de Rio de 1992, ont une obligation résultant d'instruments conventionnels contraignants, notamment la Charte africaine, de consacrer le droit d'accès à l'information, y compris dans le domaine de l'environnement (c'est nous qui le soulignons) et de garantir son exercice par les citoyens.

Sur le continent africain, le droit d'accès aux informations détenues par les pouvoirs publics est un droit fondamental garanti par l'article 9 paragraphe 1 de la Charte africaine qui stipule : « *Toute personne a droit à l'information*²² ». Ce droit fondamental de l'Homme dans le domaine de l'environnement doit pouvoir s'interpréter de façon extensive²³ : « *toute information disponible quel qu'en soit le support* » ayant pour objet l'ensemble des éléments relatifs à l'environnement. La définition donnée à l'article 3 paragraphe 3 de la convention d'Aarhus pourrait servir de source d'inspiration en ce qui concerne les « **information(s) sur l'environnement**²⁴ ». La Cour de justice de l'Union européenne a donné une interprétation large de cette définition dans un arrêt rendu le 16 décembre 2010 (affaire C-266/09-Stichting Natuur en Milieu e.a.)²⁵.

22 Et vu sa formulation, cette stipulation est d'effet direct dans l'ordre interne des parties contractantes, c'est-à-dire que les particuliers peuvent utilement l'invoquer devant le juge national ou devant la Cour africaine des droits de l'homme et des peuples.

23 On peut utilement s'inspirer de la définition du Code de l'environnement français dont l'article L. 124-2 dispose : « Est considérée comme information relative à l'environnement au sens du présent chapitre toute information disponible, quel qu'en soit le support, qui a pour objet : 1) L'état des éléments de l'environnement, notamment l'air, l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, les paysages, les sites naturels, les zones côtières ou marines et la diversité biologique, ainsi que les interactions entre ces éléments ; 2) Les décisions, les activités et les facteurs, notamment les substances, l'énergie, le bruit, les rayonnements, les déchets, les émissions, les déversements et autres rejets, susceptibles d'avoir des incidences sur l'état des éléments visés au 1) ; 3) L'état de la santé humaine, la sécurité et les conditions de vie des personnes, les constructions et le patrimoine culturel, dans la mesure où ils sont ou peuvent être altérés par des éléments de l'environnement, des décisions, des activités ou des facteurs mentionnés ci-dessus ; 4) Les analyses des coûts et avantages ainsi que les hypothèses économiques utilisées dans le cadre des décisions et activités visées au 2) ; 5) Les rapports établis par les autorités publiques ou pour leur compte sur l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à l'environnement ». On peut également s'inspirer de la définition résultant de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme issue de l'arrêt du 19 février 1998, *Guerra c/Italie*. CEDH, *Guerra c. Italie* : Dans cette affaire, un groupe d'habitants de Manfredonia s'était plaint du fait qu'il n'avait pas reçu de la part des autorités les informations appropriées concernant les risques liés à l'activité industrielle d'une usine chimique locale. Ils n'avaient pas non plus reçu d'informations sur les mesures de sécurité, ni les procédures d'urgence à suivre en cas d'accident. La Cour a estimé que les autorités italiennes, en ne fournissant pas à la population concernée des informations essentielles, n'a pas pris les mesures nécessaires pour assurer la protection efficace du droit des plaignants au respect de leur vie privée et de leur vie de famille et a ainsi enfreint l'article 8 de la Convention.

24 L'expression « information(s) sur l'environnement » désigne toute information disponible sous forme écrite, visuelle, orale ou électronique ou sous toute autre forme matérielle, et portant sur : a) L'état d'éléments de l'environnement tels que l'air et l'atmosphère, l'eau, le sol, les terres, le paysage et les sites naturels, la diversité biologique et ses composantes, y compris les organismes génétiquement modifiés, et l'interaction entre ces éléments; b) Des facteurs tels que les substances, l'énergie, le bruit et les rayonnements et des activités ou mesures, y compris des mesures administratives, des accords relatifs à l'environnement, des politiques, lois, plans et programmes qui ont, ou risquent d'avoir, des incidences sur les éléments de l'environnement relevant de l'alinéa a) ci-dessus et l'analyse coût-avantages et les autres analyses et hypothèses économiques utilisées dans le processus décisionnel en matière d'environnement; c) L'état de santé de l'homme, sa sécurité et ses conditions de vie ainsi que l'état des sites culturels et des constructions dans la mesure où ils sont, ou risquent d'être, altérés par l'état des éléments de l'environnement ou, par l'intermédiaire de ces éléments, par les facteurs, activités ou mesures visés à l'alinéa b) ci-dessus.

25 Recueil de la jurisprudence 2010 I-13119.



Convaincue que l'exercice du droit d'accès à l'information détenue par les autorités publiques est de nature à assurer une plus grande transparence et responsabilité publiques et renforcer la bonne gouvernance et la démocratie, la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples a adopté la Résolution ACHPR/Res. 62 (XXXII) 02²⁶. Celle-ci réaffirme notamment que : *« 2- Tout individu doit avoir une chance égale pour exercer le droit à la liberté d'expression et à l'accès à l'information, sans discrimination aucune »*. Elle réaffirme également, au regard des contraintes juridiques liées à l'article 9 de la Charte africaine, que : *« les organes publics gardent l'information non pas pour eux, mais en tant que gardiens du bien public et toute personne a le droit d'accéder à cette information, sous réserve de règles définies et établies par la loi »*²⁷, et d'ajouter que : *« le droit à l'information doit être garanti par la loi, conformément aux principes : toute personne a le droit d'accéder à l'information détenue par les organes publics ; toute personne a le droit d'accéder à l'information détenue par les organes privés et qui est nécessaire à l'exercice ou à la protection de tout droit ; tout refus de communiquer une information doit être sujet à un recours auprès d'un organe indépendant et/ou des tribunaux ; les organes publics doivent, même en l'absence d'une requête, publier les principales informations d'un grand intérêt général ; nul ne doit faire l'objet de sanction pour avoir livré en bonne foi des informations sur des comportements illégaux ou qui divulguent des menaces sérieuses pour la santé, la sécurité ou l'environnement, sauf lorsque l'imposition de sanctions sert un intérêt légitime et est nécessaire dans une société démocratique ; et les lois sur la confidentialité doivent être amendées lorsque nécessaire, en vue de se conformer aux principes de la liberté d'information »*²⁸.

Afin de satisfaire la préconisation du principe 10 de la Déclaration de Rio de 1992, l'accès du public aux informations en matière d'environnement devrait être consacré par le droit interne comme la règle générale. Aussi, les autorités publiques ne devraient-elles être autorisées à opposer un refus à une demande d'informations environnementales que dans quelques cas particuliers clairement définis : l'administration peut refuser de communiquer une information pour des raisons de secret des délibérations des autorités publiques, de défense nationale, de sécurité publique, pour permettre la bonne marche de la justice ou pour le respect du secret commercial et industriel, le respect des droits de la propriété intellectuelle, pour le caractère confidentiel des données ou les intérêts d'un tiers qui a fourni volontairement les informations. Toute décision explicite de refus de communication devrait être soumise à une obligation de motivation et pouvoir être déférée devant le juge de l'excès de pouvoir.

Outre la règle générale de communication des informations, les administrations devraient être soumises à des obligations procédurales relatives à l'accès du public à l'information environnementale.

26 ACHPR/Res.62 (XXXII) 02 : Résolution sur l'adoption de la Déclaration de Principes sur la liberté d'expression en Afrique adoptée lors de sa 32ème Session ordinaire réunie à Banjul, Gambie, du 17 au 23 octobre 2002. Dans le cadre des travaux initiés par la Commission africaine, la « plateforme africaine sur l'accès à l'information » a été adoptée le 19 septembre 2011.

27 V. le point IV (1) de la Déclaration adoptée à travers la résolution ACHPR/Res.62 (XXXII) 02 : Résolution sur l'adoption de la Déclaration de Principes sur la liberté d'expression en Afrique adoptée lors de sa 32ème Session ordinaire réunie à Banjul, Gambie, du 17 au 23 octobre 2002.

28 V. Point IV (2) de la Déclaration adoptée à travers la résolution ACHPR/Res.62 (XXXII) de la Commission africaine précitée.

En premier lieu, les délais de réponse à une demande d'information devraient être encadrés : une décision expresse doit intervenir dans un délai raisonnable fixé par la législation, avec la possibilité pour l'administration de le prolonger lorsque le volume ou la complexité des informations le justifient. En l'absence de prorogation, le silence de l'administration au-delà du délai fixé devrait être considéré comme une décision de refus, décision qui peut être déférée devant le juge de l'excès de pouvoir.

En second lieu, eu égard au contexte socio-économique des États africains, les autorités publiques devraient être contraintes d'aider le public dans sa quête aux informations : les informations environnementales doivent pouvoir être mises à disposition du public (*par tous moyens appropriés, y compris les nouvelles technologies*) dès que possible et, au plus tard, dans un délai n'excédant pas un laps de temps déterminé par le législateur ; ce délai court à compter de la date de réception de la demande de communication des informations.

Il convient toutefois de noter que la garantie du droit d'accès aux informations en matière d'environnement n'est pas une fin en soi. Au regard des caractéristiques de la démocratie environnementale, elle doit nécessairement s'accompagner d'un droit de participation aux processus décisionnels en matière d'environnement, permettant ainsi aux citoyens de mieux assumer leur « *devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures*²⁹ ».

2. La mise en œuvre concrète du droit de l'environnement est tributaire de la participation du public aux processus décisionnels en matière d'environnement

La participation du public³⁰ au processus décisionnel constitue le deuxième « *pilier* » de la démocratie environnementale. Ce principe de participation, celle du public, c'est-à-dire du citoyen, de l'administré, de l'utilisateur, doit s'entendre comme le « *principe selon lequel le corps social est pleinement associé à l'élaboration de projets et de décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, et dispose d'une possibilité de recours une fois la décision prise*³¹ ».

Il ne s'agit nullement d'une participation à la décision, la décision relève de l'autorité légitimement compétente pour la prendre et l'assumer ; il s'agit de la participation à la procédure d'élaboration de la décision, à la dynamique qui conduira à la prise de la décision par l'administration.

La concrétisation du principe de participation des citoyens au processus décisionnel offre l'occasion au public de faire connaître ses observations, d'une part, et confère une transparence aux décisions des autorités publiques et à leurs répercussions sur la protection de

29 V. Principe 1 de la Déclaration de Stockholm de 1972.

30 Il faut entendre par le terme « public » toute personne physique ou morale touchée ou susceptible d'être touchée par une décision prise en matière d'environnement.

31 Vocabulaire de l'environnement (liste de termes, expressions et définitions adoptés), Journal officiel de la République française n°0087 du 12 avril 2009, page 6438 texte n° 38.



l'environnement, le cadre de vie ou la santé, d'autre part. En outre, au cas où les observations du public sont dûment prises en considération dans la décision finale, la participation des citoyens renforce les fondements des choix des pouvoirs publics.

S'il faut saluer l'existence de procédures de participation du public, qui permettent à l'administration de tirer une légitimité de sa décision, cette forme de participation reste à ce jour, comme dans celle de l'accès à l'information, inadaptée au regard des exigences liées à la protection efficace de l'environnement. Il n'est en effet pas concevable, alors même que les États africains ont souscrit à des engagements internationaux visant à assurer la participation effective du public, que cette question reste contingente.

Le constat de la participation du public, telle qu'elle est mise en œuvre dans les États africains, donne une nette impression d'inachèvement : les citoyens sont tenus largement à l'écart des politiques publiques censées les inclure et les impliquer. En effet, on observe des procédures de participation du public, au centre desquelles **l'administration joue le rôle de juge et partie**. L'administration s'observe comme une institution imposant sa volonté, c'est-à-dire agissant unilatéralement : la décision doit s'imposer de par la seule volonté de son auteur ; son contenu n'est pas déterminé par le consentement de ses destinataires. En d'autres termes, l'administration impose toujours ses décisions aux citoyens qui ne sont pas véritablement associés aux travaux préparatoires desdites décisions. Les citoyens se trouvent ainsi dans une relation subordonnée et lointaine, réduits à recevoir ou réclamer, à subir et se soumettre.

Or, dans des sociétés marquées par une amélioration des connaissances et par la rapidité de circulation de l'information, les administrés admettent de plus en plus difficilement que des décisions relatives à l'environnement, prises dans le secret des administrations, s'imposent par l'effet de leur seule valeur intrinsèque.

De cette déconnexion entre les pouvoirs publics et la société civile sur la gouvernance dans le domaine de l'environnement résulte une insuffisance, voire une absence, de réponses aux besoins et aspirations des populations en matière de protection de l'environnement et, partant, une indifférence à l'application du droit de l'environnement. Il est désormais reconnu que les décisions seront d'autant mieux acceptées par la population et, partant appliquées parce qu'elles auront été prises à l'issue de processus auxquels le public a réellement été associé.

La nécessaire association du public aux processus décisionnels en matière d'environnement devrait intervenir lors de l'élaboration de politiques publiques relatives à l'environnement, d'édiction de normes et de législations susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, à travers de nouvelles procédures de participation, caractérisées par la transparence, l'ouverture, l'itération et la prise en compte des observations du public. Dans cette perspective, les procédures devraient **intervenir très en amont dans le processus décisionnel**, offrant ainsi l'occasion d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des observations de celui-ci : les observations et propositions recueillies auprès du public dans le cadre d'un processus participatif devraient pouvoir être prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision.

Le défaut de participation du public devrait pouvoir être sanctionné par le juge comme la méconnaissance d'une formalité substantielle, entachant ainsi d'irrégularité la procédure au

terme de laquelle est intervenue la décision attaquée et, par voie de conséquence, l'annulation de la décision en cause³². Le public devrait pouvoir s'exprimer, sous le contrôle du juge, dans le cadre de procédures précises telles que l'enquête publique, le débat public ou la concertation.

Au regard du contexte socio-économique des États africains, nous n'ignorons pas que la mise en place de ces procédures en vue d'assurer la participation effective du public peut paraître délicate, coûteuse et juridiquement peu sûre pour les usagers, les maîtres d'ouvrage et les autorités publiques si elle n'est pas mieux garantie. Mais, il nous apparaît que l'on peut s'inspirer des exemples étrangers pour surmonter quelques obstacles.

Des systèmes juridiques étrangers, dans lesquels le principe 10 de la Déclaration de Rio de 1992 a été traduit dans la législation nationale, fournissent des exemples éprouvés d'implication du public aux processus décisionnels pouvant servir de sources d'inspiration. Dans le cadre de cet article nous retiendrons l'exemple de la France. Dans ce pays, le principe de participation a été consacré en droit interne dès 1995 par la loi n°95-201 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement. Aujourd'hui, il peut y être considéré comme résultant d'une triple exigence, internationale du fait de la convention d'Aarhus de 1998, européenne avec les directives, et désormais constitutionnelle en vertu de l'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 (*loi constitutionnelle n°2005-205 du 1er mars 2005 relative à la Charte de l'environnement*)³³ qui dispose que : « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ». Ainsi, il appartient au législateur, et non au Gouvernement, de définir par la loi les conditions dans lesquelles s'exercent le droit d'accès à l'information et le droit de participation³⁴.

32 V. en ce sens, en ce qui concerne la France, CE 6 juin 2007, Association Le réseau sortir du nucléaire, n° 292386

33 Dans sa décision 2008-564 DC du 19 juin 2008 sur la loi relative aux organismes génétiquement modifiés, le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle des dispositions de l'article 7 de la Charte de l'environnement. Il en a déduit la compétence exclusive du législateur pour préciser les conditions et limites dans lesquelles doit s'exercer le droit d'accès aux informations relatives à l'environnement et le droit de participation du public. Le pouvoir réglementaire ne peut intervenir que pour préciser les mesures d'application de ces « conditions et limites » fixées par le législateur. Tirant conséquences de la décision du Conseil constitutionnel, le Conseil a, par la décision Commune d'Annecy, (assemblée 3 octobre 2008 n° 287931), censuré pour la première fois un cas d'incompétence négative sur le fondement de l'article 7 de la Charte. L'article 7 de la Charte de l'environnement de 2004 a donc une double portée : d'une part, il consacre des droits constitutionnellement garantis, à savoir le droit d'accès aux informations relatives à l'environnement et le droit de participation à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement, d'autre part, il donne au législateur la compétence exclusive pour les mettre en œuvre.

34 CE, Ass. 3 octobre 2008, n° 297931. Cet arrêt constitue la première décision du Conseil d'État annulant un décret pour méconnaissance de la Charte de l'environnement de 2004. Par cette décision, le Conseil d'État a reconnu la valeur constitutionnelle de l'ensemble des dispositions de la Charte, et juge que leur méconnaissance peut être invoquée pour contester la légalité des décisions administratives. En effet, la Haute juridiction administrative française considère que les dispositions de l'article 7 de la Charte « comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte de l'environnement, et à l'instar de toutes celles qui procèdent du Préambule de la Constitution, ont valeur constitutionnelle ; qu'elles s'imposent aux pouvoirs publics et aux autorités administratives dans leurs domaines de compétence respectifs ». La décision du Conseil d'État du 3 octobre est en harmonie avec la décision du Conseil constitutionnel du 19 juin 2008 sur la loi relative aux organismes génétiquement modifiés.



Par ailleurs, le Conseil d'État, juridiction administrative suprême, a adopté une interprétation large de la notion de « *décision publique ayant une incidence sur l'environnement* » au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement³⁵. L'article L. 120-1 du Code de l'environnement³⁶, dans sa version issue de l'ordonnance n° 2013-714 du 5 août 2013, définit « *les conditions et limites dans lesquelles le principe de participation du public, prévu à l'article 7 de la Charte de l'environnement, est applicable aux décisions, autres que les décisions individuelles, des autorités de l'État, y compris les autorités administratives indépendantes, et de ses établissements publics ayant une incidence sur l'environnement lorsque celles-ci ne sont pas soumises, par les dispositions législatives qui leur sont applicables, à une procédure particulière organisant la participation du public à leur élaboration* ».

En pratique, la participation du public dans le cadre de l'élaboration de décision relative à des projets, plans ou programmes susceptibles d'affecter l'environnement intervient selon quatre modalités principales :

- Le débat public (articles L. 121-1 à L.121-15 et R.121-1 à R.121-16 du Code de l'environnement)

Aux termes de l'article L. 121-1 du Code de l'environnement : « *la Commission nationale du débat public, autorité administrative indépendante, est chargée de veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et des personnes privées, relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ».

Ainsi, la participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire peut prendre la forme d'un débat public.

La Commission nationale du débat public (CNDP) est une autorité administrative indépendante qui veille au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national relevant de catégories d'opérations dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État, dès lors que ces projets présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire.

Pour certains projets dont elle est saisie et pour lesquels elle décide qu'il n'y a pas lieu d'organiser un débat public, la CNDP peut recommander au maître d'ouvrage de mener une concertation dont elle fixe certaines modalités et pour laquelle elle nomme parfois un garant.

35 Cf. Conseil d'État, rapport public 2010, p. 93.

36 La première version de cet article, introduit dans le Code l'environnement par la loi n° 2010-788, prévoyait déjà que « les décisions réglementaires de l'État et de ses établissements publics sont soumises à participation du public lorsqu'elles ont une incidence directe et significative sur l'environnement ».

- L'enquête publique³⁷ (articles L. 123-1 à L. 123-16 et R. 123-1 à R. 123-46 du Code de l'environnement)

En France, l'enquête publique constitue un élément essentiel de la participation du public en matière de décision environnementale. Cette procédure a un champ d'application très large. Plusieurs milliers d'enquêtes publiques se déroulent ainsi chaque année, dans des secteurs très variés.

- La mise à disposition du public (articles R.122-12 et R.122-21 du Code de l'environnement)

Elle concerne les projets, plans ou programmes ayant fait l'objet d'une étude d'impact ou d'une évaluation environnementale mais non soumis à enquête publique. Dans ce cas, l'étude d'impact relative au projet ou l'évaluation environnementale du plan ou document est mise à la disposition du public, qui peut formuler ses observations sur un registre ouvert à cet effet.

- La procédure de concertation (article L. 300-2 du Code de l'urbanisme)

Bien que les opérations d'aménagement et d'urbanisme ne soient pas mentionnées dans l'annexe I de la Convention d'Aarhus, le droit français prévoit l'organisation d'une concertation avec le public pour ces opérations, à l'initiative des collectivités territoriales.

Dans les autres cas, en l'absence de dispositions législatives particulières organisant la participation du public, celle-ci est tenue conformément aux dispositions supplétives définies à l'article L. 120-1 du Code de l'environnement.

Toutefois, il nous apparaît que la garantie de l'exercice d'un droit de participation aux processus décisionnels en matière d'environnement ne sera pas suffisante pour l'avènement, dans les États africains, d'une démocratie environnementale. Le juge, dans l'exercice de son office, devrait pouvoir garantir les droits à l'information et à la participation du public.

37 Aux termes de l'article L. 123-1 du Code français de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 : « l'enquête publique a pour objet d'assurer l'information et la participation du public ainsi que la prise en compte des intérêts des tiers lors de l'élaboration des décisions susceptibles d'affecter l'environnement mentionnées à l'article L. 123-2. Les observations et propositions recueillies au cours de l'enquête sont prises en considération par le maître d'ouvrage et par l'autorité compétente pour prendre la décision. ». L'article L. 123-4 du Code de l'environnement, dans sa rédaction issue de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, dispose : « Dans chaque département, une commission présidée par le président du tribunal administratif ou le conseiller qu'il délègue établit une liste d'aptitude des commissaires enquêteurs. Cette liste est rendue publique et fait l'objet d'au moins une révision annuelle. Peut être radié de cette liste tout commissaire enquêteur ayant manqué aux obligations définies à l'article L. 123-15. L'enquête est conduite, selon la nature et l'importance des opérations, par un commissaire enquêteur ou une commission d'enquête choisi par le président du tribunal administratif ou le conseiller délégué par lui à cette fin parmi les personnes figurant sur les listes d'aptitude. Son choix n'est pas limité aux listes des départements faisant partie du ressort du tribunal. Le président du tribunal administratif ou le conseiller délégué par lui nomme un ou plusieurs suppléants au commissaire enquêteur ou aux membres de la commission d'enquête. »



3. Des indispensables garanties aux droits à l'information et à la participation du public : l'accès facilité à la justice

Comme le soulignait René Cassin³⁸, « il faut que l'accès du prétoire soit relativement aisé pour les justiciables. C'est là une condition d'une bonne justice ». Tel est l'objectif du troisième et dernier « pilier » de la démocratie environnementale, à savoir l'accès à la justice. Ce pilier a pour vocation de renforcer l'accès à l'information sur l'environnement, la participation au processus décisionnel en matière d'environnement ainsi que la mise en œuvre et l'application effective du droit de l'environnement, donnant ainsi l'occasion aux juges d'affirmer l'autorité du droit. Il implique que la législation interne mette à la disposition du public des mécanismes juridiques que celui-ci peut utiliser pour former un recours en cas de méconnaissance des règles relatives à l'accès à l'information et à la participation du public ainsi que du droit de l'environnement.

La satisfaction des obligations mises à la charge des États africains par différents instruments juridiques internationaux et par les dispositions constitutionnelles doit conduire ces États à prendre, au-delà des dispositions constitutionnelles existantes, des mesures destinées à rendre effective la possibilité de saisine du juge ou d'un organe de recours indépendant et impartial dès lors que les citoyens ou les ONG de protection de l'environnement relèvent une violation des droits relatifs à l'accès à l'information et à la participation du public au processus décisionnel ainsi qu'au droit de l'environnement.

La Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 prévoit en son article 8 que : « *Toute personne a droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus par la constitution ou par la loi.* ». Aux termes de l'article 2 paragraphe 2 du Pacte international sur les droits civils et politiques de 1966, instrument juridique contraignant à la différence de la Déclaration universelle des droits de l'homme, « *les États parties au présent Pacte s'engagent à : a) Garantir que toute personne dont les droits et libertés reconnus dans le présent Pacte auront été violés disposera d'un recours utile, alors même que la violation aurait été commise par des personnes agissant dans l'exercice de leurs fonctions officielles; b) Garantir que l'autorité compétente, judiciaire, administrative ou législative, ou toute autre autorité compétente selon la législation de l'État, statuera sur les droits de la personne qui forme le recours et développer les possibilités de recours juridictionnel; c) Garantir la bonne suite donnée par les autorités compétentes à tout recours qui aura été reconnu justifié.* »

Au niveau du continent africain, la Charte africaine exige des Parties contractantes la mise en place d'un accès effectif à la justice. En effet, l'article 7 paragraphe 1 de ce texte dispose que : « *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : a. le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur; b. le droit à la présomption d'innocence, jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par une juridiction compétente; c. le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix; d. le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale.* ». Et l'article 24 ajoute que : « *tous les peuples ont droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement.* ».

38 Cité par Koffi Ahadzi, L'accès à la justice. Brèves réflexions sur le cas des États d'Afrique noire francophone, in Michel Pâques et Michaël Faure (dir.) « La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité », Bruxelles, Bruylant 2003, p. 397.

Au niveau national, plusieurs pays africains consacrent, dans leur Constitution, le droit d'accès à la justice. Ainsi, au Bénin, l'article 7 de la loi n° 90-32 du 11 décembre 1990 portant Constitution de la République du Bénin dispose que : « 1. *Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend : a) le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur ; b) le droit à la présomption d'innocence, jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par une juridiction compétente ; c) le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix ; d) le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale.* ». Et, aux termes de l'article 27 de la même Constitution béninoise : « *Toute personne a droit à un environnement sain, satisfaisant et durable et a le droit de le défendre. L'État veille à la protection de l'environnement.* »

Au Burkina Faso, l'article 4 de la Constitution (adoptée par référendum le 02 juin 1991 et révisée) dispose : « *Tous les Burkinabé et toute personne vivant au Burkina Faso bénéficient d'une égale protection de la loi. Tous ont droit à ce que leur cause soit entendue par une juridiction indépendante et impartiale (...). Le droit à la défense y compris celui de choisir librement son défenseur est garanti devant toutes les juridictions.* ». Et aux termes de l'article 29 de la même Constitution : « *Le droit à un environnement sain est reconnu ; la protection, la défense et la promotion de l'environnement sont un devoir pour tous.* ».

En Côte d'Ivoire, l'article 19 de la loi n° 2000-513 du 1er août 2000 portant Constitution de la Côte d'Ivoire dispose que « *Le droit à un environnement sain est reconnu à tous.* ». Et aux termes de l'article 20 du même texte : « *Toute personne a droit à un libre et égal accès à la Justice.* »

Au Togo, l'article 19 alinéa 1 de la Constitution (adoptée par Référendum le 27 septembre 1992 et modifiée) dispose que : « *Toute personne a droit en toute matière à ce que sa cause soit entendue et tranchée équitablement dans un délai raisonnable par une juridiction indépendante et impartiale.* ». Et aux termes de l'article 41 de la même Constitution : « *Toute personne a droit à un environnement sain. L'État veille à la protection de l'environnement.* »

On pourrait multiplier les exemples de dispositions de droit interne reconnaissant aux citoyens le libre accès à la justice. Mais, en pratique, cette reconnaissance n'est pas accompagnée de garanties juridictionnelles adaptées aux réalités de terrain. En effet, un constat objectif dans les États africains met en évidence que différents facteurs font obstacles à la saisine du juge³⁹. Ainsi, les citoyens ne bénéficient pas de conditions aisées pour saisir le juge en cas d'infraction, et surtout de méconnaissance de leurs éventuels droits d'accès et de participation au processus décisionnel en matière d'environnement. Or, il est incontestable que, dans le contexte socio-économique des États africains, l'accès facilité à la justice constitue un moyen indispensable pour une protection efficace de l'environnement. Il renforce les deux autres piliers en ce qu'il permet de garantir leur bonne application : l'accès facilité à la justice offrirait aux citoyens individuellement et/ou aux associations qui les représentent, le moyen de faire condamner les manquements des autorités publiques qui font obstacle à la mise en œuvre concrète du droit de l'environnement ; il permettrait également d'obtenir du juge de l'excès de pouvoir l'annulation de toute décision administrative entachée d'illégalité déférée devant celui-ci.

39 V. avec intérêt Koffi Ahadzi, L'accès à la justice. Brèves réflexions sur le cas des États d'Afrique noire francophone, in Michel Pâques et Michaël Faure (dir.) « La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité », Bruxelles : Bruylant 2003, pp 397-405.



CONCLUSION

La démocratie environnementale **permet l'expression de la nouvelle forme de citoyenneté, citoyenneté qui procède directement de l'existence même de la chose publique.** Elle apparaît indispensable à une gouvernance publique, car il s'agit d'une démocratie dont la « *construction s'inscrit dans une évolution plus globale d'approfondissement de la démocratie administrative, qui complète et enrichit la pratique démocratique dans son ensemble⁴⁰* ».

La mise en œuvre de la démocratie environnementale dans les États africains ne sera donc pas un luxe, bien au contraire. Les individus et associations de protection de l'environnement auront ainsi les moyens d'assumer « *le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures.* » : des citoyens bien informés et actifs sont le gage d'un droit de l'environnement plus efficace et d'une meilleure application des politiques destinées à la protection de l'environnement au bénéfice des générations présentes et futures.

BIBLIOGRAPHIE

ACHPR/Res. 62 (XXXII) 02 : Résolution sur l'adoption de la Déclaration de Principes sur la liberté d'expression en Afrique adoptée lors de sa 32^{ème} Session ordinaire réunie à Banjul, Gambie, du 17 au 23 octobre 2002.

AHADZI Koffi, *L'accès à la justice. Brèves réflexions sur le cas des États d'Afrique noire francophone*, in Michel Pâques et Michaël Faure (dir.) « La protection de l'environnement au cœur du système juridique international et du droit interne. Acteurs, valeurs et efficacité », Bruxelles : Bruylant 2003, pp. 397-405.

Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm 1972.

Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, 1992.

Institut de la Francophonie pour le développement durable (IFDD), *La participation publique dans l'évaluation environnementale en Afrique francophone*, points de repère 23, Canada-avril 2013, 162 p.

SAUVE Jean-Marc, *La démocratie environnementale aujourd'hui*, Conférence inaugurale du Cycle de conférences 2010-2012 du Conseil d'État intitulé La démocratie environnementale, [En ligne] La documentation française, 2013.

SERAP vs. *Federal Republic of Nigeria The Court of Justice of the Economic Community of West African States (ECOWAS) Ibadan, Nigeria 14th December 2012 Judgement N°. ECW/CJ. JUD/18/12.*

40 Jean-Marc Sauvé, *La démocratie environnementale aujourd'hui*, Conférence inaugurale du Cycle de conférences 2010-2012 du Conseil d'État intitulé La démocratie environnementale, La documentation française, 2013, p. 19.



LES MESURES DE SUIVI DE LA CONFORMITÉ ET D'APPLICATION DE LA LOI ENVIRONNEMENTALE : L'EXPÉRIENCE CANADIENNE

Paule HALLEY

Résumé

Les mesures de contrôle et d'application de la loi environnementale présentées dans ce texte se divisent en deux catégories, à savoir les mesures de surveillance de la conformité et d'application de la loi, en accordant une attention particulière aux rôles de l'État, des opérateurs et de la société civile. Ainsi, l'étude des mesures de suivi de la conformité et d'application de la loi environnementale, présente quelques moyens dont disposent les États et les particuliers pour assurer leur respect. Plusieurs facteurs sont susceptibles d'influencer le choix des moyens à privilégier dans un État en particulier. Par ailleurs, un programme de suivi et d'application en matière d'environnement sera d'autant plus efficace qu'il sera conçu de manière à mettre en œuvre une stratégie à même de motiver et d'activer la conformité et de décourager la non-conformité. Toutefois, aucun pays ne peut réaliser à lui seul le suivi de la conformité et entreprendre les mesures d'application requises. Ainsi, le programme de suivi et d'application doit également se fonder sur la contribution des opérateurs et la participation du public.

Mots clés : Loi environnementale ; Canada ; suivi et application.

Abstract

Control measures and enforcement of environmental law presented in this text are divided into two categories, namely, compliance monitoring and enforcement measures, paying particular attention to the roles of the State, operators and civil society. Thus, the study of monitoring compliance and environmental law enforcement measures are some means available to States and individuals to ensure compliance. Several factors may influence the choice of means from one State to another. In addition, a monitoring and environment enforcement program will be more effective if designed to implement a strategy that can motivate and enable compliance and deter non-consistency. However, no country can achieve alone the compliance monitoring and take enforcement action required. Thus, the program of monitoring and enforcement should also be based on the contribution of operators and public participation.

Keywords: Environmental law; Canada; monitoring and enforcement.

Introduction

Une fois que l'État a adopté des lois environnementales, signé des contrats, émis des autorisations pour les projets et des permis d'exploitation et encadré ainsi les activités potentiellement polluantes, les personnes et les entreprises assujetties à ces devoirs et obligations seraient bien heureuses si le droit de l'environnement n'allait pas plus loin – s'il s'agissait simplement de dispositions déclaratoires ou de mesures volontaires le rendant peu effectif. En somme, pour que l'intervention des lois environnementales soit utile à sa protection, leur mise en œuvre doit être effective, c'est-à-dire qu'elles doivent être respectées par la communauté réglementée, suffisamment appliquées et sévèrement punies pour affirmer leur caractère obligatoire et en prévenir le non-respect.

En pratique, l'effectivité de la législation environnementale qui se joue à l'étape du contrôle de la *conformité et de l'application détermine la capacité pour les gouvernements d'aller chercher les redevances, les garanties et les impôts promis, d'assurer la protection des travailleurs, des particuliers, de la qualité environnementale et de la paix sociale. On observe que dans les pays producteurs de ressources naturelles, comme la Zambie, l'Afrique du Sud, la République Démocratique du Congo, y compris les États-Unis, l'Australie et le Canada, le suivi de la conformité et les mesures d'application des lois environnementales représentent des défis importants. Au final, aucun d'eux n'a réussi à résoudre complètement le problème*⁴¹. Par exemple, aux États-Unis, le désastre, en 2010, de l'explosion dans le Golfe du Mexique de la plateforme pétrolière *Deepwater Horizon* de la compagnie BP a donné lieu à une Commission nationale qui a conclu, en 2011, au manque de ressources du gouvernement fédéral pour exercer un contrôle efficace.

Le problème, à la base, est que les chefs politiques de l'exécutif et du Congrès ont failli à leur devoir d'assurer que les agences régulatrices aient à leur disposition les ressources nécessaires pour exercer cette autorité en termes de personnel et d'expertise technique aussi bien que – et ce n'est pas le moins important – l'autonomie politique requise pour combattre les puissants intérêts commerciaux qui se sont opposés à la mise en place de règles de sécurité plus strictes⁴².

Une partie des difficultés découle sans doute de l'attitude des pouvoirs publics qui investissent beaucoup de leurs ressources dans la promotion de l'exploitation des ressources naturelles, mais se réservent peu de moyens pour assurer des contrôles et entreprendre des recours pour faire respecter leurs intérêts. Par ailleurs, de nombreux facteurs peuvent affecter la capacité des États d'assurer le respect des lois environnementales variant en fonction des conditions économiques, des normes en vigueur, mais aussi des valeurs propres aux communautés. Aussi les programmes de surveillance de la conformité et d'application des lois environnementales sont-ils généralement plus efficaces lorsqu'ils réunissent une série de mesures et d'approches différentes permettant de modifier les comportements et faire en sorte que les prescriptions en matière d'environnement

41 Erin Smith et Peter Rosenblum, «Faire respecter les règles : La surveillance gouvernementale et citoyenne de l'industrie minière», *Revenue Watch Institute*, 2011, p. 8.

42 États-Unis, Commission nationale sur la marée noire BP *Deepwater Horizon* et le forage en mer, Final Report: Deep Water: The Gulf Oil Disaster and the Future of Offshore Drilling, 2011, 67, [en ligne : <http://www.oilspillcommission.gov/final-report>].

soient respectées. Un programme efficace de conformité et d'application des lois ne peut reposer que sur les interventions de l'État et requiert la participation des parties prenantes et du public, premier intéressé par la qualité de son milieu de vie.

À l'évidence, le choix des mesures de contrôle et d'application est stratégique. Pour atteindre l'objectif de faire respecter les obligations légales, les mesures choisies doivent être faciles à appliquer, prendre en considération que le droit de l'environnement s'adresse essentiellement à des personnes morales qui pensent en termes économiques et que les administrés doivent avoir la perception qu'il existe une forte probabilité que les manquements soient décelés et que des mesures d'application seront entreprises contre eux par les autorités publiques ou une partie prenante⁴³.

Les mesures de contrôle et d'application de la loi environnementale présentées dans ce texte se divisent en deux catégories, à savoir les mesures de surveillance de la conformité **(1)** et d'application de la loi **(2)**, en accordant une attention particulière aux rôles de l'État, des opérateurs et de la société civile. Les exemples retenus sont tirés des législations environnementales canadiennes, c'est-à-dire des lois fédérales, celles issues des 10 provinces ou des 3 territoires organisés, en insistant sur les développements récents illustrant comment les États cherchent à concevoir des mesures pour optimiser et faciliter les activités de contrôle de la conformité et d'application des lois. Dans l'ensemble, il est notable que les principes de transparence, de responsabilité, de pollueur-payeur et d'utilisateur-payeur fondent de nombreux développements récents.

1. Les mesures de surveillance de la conformité à la loi environnementale

1.1 Le contrôle de la conformité réalisé par l'État : l'approche traditionnelle dite « patrouille de police »

En matière de surveillance de la conformité, le gouvernement joue un rôle traditionnel déterminant dans la promotion du respect de la loi. Toutefois, dans le secteur de la protection environnementale, il est peu opportun de se limiter aux seules interventions des forces de police. En effet, leur compétence et les équipements à leur disposition ne leur permettent d'intervenir que dans des cas manifestes de pollution tel qu'un déversement de mazout dans une rivière, un épisode de bruit insupportable ou la présence d'une fumée épaisse sur la voie publique. En pratique, le caractère technique des normes environnementales fait généralement appel à la création d'un corps spécial de police constitué de fonctionnaires nommés à titre d'inspecteurs ou d'enquêteurs, ou les deux, et ayant pour mandat de veiller au respect d'une ou de plusieurs lois environnementales⁴⁴.

43 Des études réalisées sur les sanctions pénales s'entendent pour dire que la certitude d'être poursuivi et puni inspire plus de crainte aux contrevenants potentiels que la sévérité éventuelle de la sanction : Clayton C. Ruby et autres, *Sentencing*, Markham, LexisNexis Canada, 2004, p. 8; Hélène Dumont, *Pénologie. Le droit canadien relatif aux peines et aux sentences*, Montréal, Éditions Thémis, 1993, p. 110; Commission de réforme du Droit du Canada, *La détermination de la peine en droit de l'environnement*, par John Swaigen et Gail Bunt, Ottawa, 1985, p. 1; Mark A. Cohen, "Empirical Research on the Deterrent «Effect of Environmental Monitoring and Enforcement"», (2000) 30 *Envtl. L. Rep.* 10245.

44 Paule Halley, «Recours de nature pénale», dans *JurisClasseur Québec*, coll. «Droit public», Droit de l'environnement, fasc. 15, Montréal, LexisNexis Canada, 2012, par. 5 à 15.

Les **inspections administratives** se distinguent des enquêtes, car elles sont effectuées sur une base régulière ou routinière et ont pour but d'assurer de manière préventive le suivi du respect de la législation environnementale. Elles n'ont pas à être autorisées par un mandat de perquisition et l'usage de la force n'est pas permis. Toutefois, la loi les autorise à faire un grand nombre de choses qui autrement seraient illégales, à savoir pénétrer sur un terrain, dans un édifice, dans un véhicule ou sur un bateau, prélever des échantillons, installer des appareils de mesure, faire ou faire faire toute excavation ou tout forage nécessaire, procéder à des analyses, consulter des registres ou examiner les lieux. Ils peuvent également filmer, prendre des photographies, des copies et interroger toute personne présente sur les lieux⁴⁵.

Les manquements à la loi observés par l'inspecteur sont documentés et peuvent faire l'objet d'un avis incitant le contrevenant à prendre sans délai les mesures requises pour se conformer à la loi et l'informer des sanctions administratives, pénales et civiles qui pourraient être imposées. Pour les manquements importants ou graves, une **enquête de nature judiciaire** devrait être entreprise dans le but de recueillir les éléments de preuve nécessaires pour établir la contravention à la loi et d'appliquer une des mesures de sanction prévues par la loi. L'enquête judiciaire étant une démarche répressive par laquelle l'État se mobilise contre une personne, l'enquêteur doit avant de pénétrer sur le site d'une activité être autorisé par un juge et détenir un mandat de perquisition, qui sera émis s'il démontre l'existence de motifs raisonnables de croire qu'une contravention à la loi s'est produite ou est en cours⁴⁶. Il pourra alors pénétrer légalement sur les lieux et saisir les éléments de preuve nécessaires pour démontrer la contravention à la loi. Dans les cas d'urgence, il peut agir sans mandat⁴⁷. Enfin, la loi punit sévèrement de manière administrative et pénale le fait d'entraver le travail des inspecteurs et des enquêteurs⁴⁸.

Bien que l'approche dite « patrouille de police », fondée sur les inspections et les enquêtes, soit fondamentale, elle est aussi très coûteuse en ressources humaines, frais de déplacements, frais d'analyse en laboratoire, etc. De plus, la tâche pour l'État d'assurer, par ses seuls agents, la surveillance de la conformité aux lois environnementales paraît irréaliste devant le nombre impressionnant de lieux, d'activités et d'équipements à contrôler. En pratique, il faudrait une armée d'inspecteurs et d'enquêteurs pour assurer le suivi de la conformité de cette façon. Ce constat invite les États à renforcer les mesures de contrôle de la conformité à travers une participation et une coopération accrues de toutes les parties prenantes, à savoir les institutions publiques, les entreprises et les membres de la société civile. Ces mesures se fondent sur le principe de transparence pour favoriser un accès efficace à l'information pour le gouvernement, tout en allégeant sa charge, et la participation de la société civile qui vit à proximité des lieux à surveiller et qui est motivée par le respect de la conformité.

45 Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2, art. 119, 119.0.1 et 120. Voir également Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), L.C. 1999, c. 33, art. 218.

46 Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2, art. 119.1 et 120.1. Voir également Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), L.C. 1999, c. 33, art. 220.

47 Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2, art. 119.1 al. 3. Voir également Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), L.C. 1999, c. 33, art. 218 (4).

48 Loi sur la qualité de l'environnement, L.R.Q., c. Q-2, art. 121 et 115.30 (6); Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), L.C. 1999, c. 33, art. 228 et 272.

1.2 Le suivi de la conformité réalisé par les administrés : les programmes de suivi et les déclarations obligatoires

Au lieu de faire peser sur les épaules de l'administration publique la tâche de contrôler toutes les activités polluantes et de recueillir les informations nécessaires pour vérifier si elles sont conformes à la loi, cette dernière exige des opérateurs de ces activités qu'ils les recueillent eux-mêmes et qu'ils les présentent à l'administration publique. Les suivis de la conformité réalisés par les administrés prennent différentes formes, à savoir des programmes de suivi des autorisations, avec ou sans comité de suivi, la tenue de registre, la transmission périodique d'information sur les émissions, etc.

En premier lieu, les administrés sont mis à contribution à l'occasion de la mise en œuvre des **mesures de suivi** qui sont programmées dans les conditions d'une autorisation, d'un contrat ou d'un permis délivré. Ce suivi a pour objet de vérifier si les effets environnementaux négatifs appréhendés furent atténués comme cela a été annoncé par le promoteur et que le projet fut réalisé conformément aux termes de l'autorisation. Un comité de suivi indépendant, où siège des membres du public, peut être créé pour réaliser ce suivi et en faire rapport.

Une autre façon pour l'administration publique de recueillir des informations est d'exiger de ces administrés qu'ils colligent, recueillent et enregistrent dans des **registres** des données relatives à leurs émissions, rejets et dépôts de contaminants. Les informations doivent être conservées pendant une période de temps prédéterminée et être disponibles pour consultation par les inspecteurs ou expédiées périodiquement au Ministère de l'Environnement⁴⁹.

Les **déclarations obligatoires des émissions** s'apparentent à l'obligation de tenir un registre des émissions. Emprunté du droit fiscal, ce mode de surveillance se généralise dans les lois et les règlements parce qu'il est peu coûteux et efficace en termes de suivi continu de la conformité aux lois environnementales. Par ailleurs, l'État aurait du mal à collecter toutes ces informations autrement, alors que les administrés sont les mieux placés pour les recueillir.

Plus particulièrement, les législations environnementales au Canada formulent **des obligations de déclarer les événements accidentels** de pollution. Ces dispositions contraignent toute personne responsable de la source de pollution d'en aviser sans délai le ministre de l'environnement, et cela sans égard à son ampleur⁵⁰. Cette information permet aux autorités publiques d'intervenir rapidement si cela est nécessaire pour assurer le contrôle de l'événement et exiger le nettoyage et la remise en état des lieux. En pratique, cette obligation amène les opérateurs à mettre en place un plan d'urgence ou de gestion des accidents afin d'y prévoir l'obligation d'aviser le ministre.

49 À titre d'exemple, voir l'article 14 du Règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel, (RLRQ, Q-2, r. 5) prévoit la tenue d'un registre et l'envoi mensuel de son contenu au Ministère de l'Environnement. Des obligations semblables se trouvent également aux articles 104 à 108 et 130 à 137 du Règlement sur les matières dangereuses (RLRQ, Q-2, r. 32) et à l'article 26 du Règlement sur les exploitations agricoles (RLRQ, Q-2, r. 26).

50 Loi sur la qualité de l'environnement, RLRQ., c. Q-2, art. 21 : « Quiconque est responsable de la présence accidentelle dans l'environnement d'un contaminant visé à l'article 20 doit en aviser le ministre sans délai. Voir aussi Loi sur les pêches, LRC. (1985), ch. F-14, art. 38 (5); Loi sur la protection de l'environnement, LRO 1990, c. E.19, art. 13.

Une fois reçues, les informations doivent être examinées par les autorités publiques et un suivi des manquements doit être réalisé. Afin d'assurer la qualité des informations transmises et l'efficacité du système fondé sur des déclarations, des garanties doivent être introduites pour assurer le caractère véridique des informations et leur force probante. Pour ce faire, il est nécessaire de recourir à des déclarations certifiées et à des analyses fondées sur des normes internationales reconnues, réalisées par des laboratoires accrédités par l'État et dont les résultats sont livrés périodiquement.

1.3 Débats constitutionnels sur le caractère auto-incriminant et abusif de la saisie de l'information

Au Canada, les déclarations obligatoires de la législation environnementale ont soulevé des débats constitutionnels relativement, d'une part, au droit de l'État de saisir ces informations – invoquant la protection contre les saisies abusives⁵¹ – et, d'autre part, s'il peut les saisir, il ne peut pas les utiliser contre leur auteur sans contrevenir au droit des administrés de ne pas s'auto-incriminer⁵². La Cour suprême du Canada fut saisie de ces litiges, dans *R. c. Fitzpatrick*, qu'elle rejeta⁵³. La Cour a conclu que la personne, qui exerce des activités réglementées pour lesquelles l'obtention d'un permis est obligatoire, accepte volontairement les conditions du permis, dont la production éventuelle de rapports. Par conséquent, l'État peut s'appuyer sur le rapport radio et les journaux de bord pour instituer des poursuites pénales pour surpêche contre un pêcheur commercial sans porter atteinte à l'article 8 ni au principe interdisant l'auto-incrimination visé par l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés⁵⁴. Selon la Cour, au moment où les renseignements ont été fournis, la relation entre l'État et le pêcheur commercial n'était pas de nature contradictoire ni même de nature inquisitoire étant donné qu'il s'était volontairement engagé dans une activité réglementée⁵⁵.

Visiblement, il y a peu de risques de conduite abusive de la part de l'État en l'espèce, de sorte que cet objet du principe interdisant l'auto incrimination n'exige pas qu'il s'applique en l'espèce. Il est difficile de dire qu'il est abusif de la part de l'État d'engager des poursuites pour surpêche en se fondant sur les déclarations véridiques qu'il demande aux pêcheurs de soumettre comme condition de leur participation volontaire à la pêche commerciale⁵⁶.

Par conséquent, les personnes qui entreprennent volontairement des activités réglementées, notamment en matière environnementale, doivent s'attendre à devoir produire des informations sans pouvoir s'opposer à leur utilisation en preuve contre elles. Selon la Cour suprême, les alternatives sont peu nombreuses, voire plus envahissantes pour les administrés.

En fait, les solutions de rechange au régime de rapports que les pêcheurs doivent soumettre risqueraient d'être beaucoup plus « abusives » de la part de l'État. [...] Comme le juge Taggart

51 En vertu de l'article 8 de la Charte canadienne des droits et libertés (Loi constitutionnelle de 1982 (R-U), constituant l'annexe B de la Loi de 1982 sur le Canada (R-U), 1982, c 11) : « Chacun a droit à la protection contre les fouilles, les perquisitions ou les saisies abusives ».

52 En vertu de l'article 7 de la Charte canadienne des droits et libertés : « Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale ».

53 *R. c. Fitzpatrick*, [1995] 4 Recueil de la Cour suprême 154, par. 48 et 49.

54 *Id.*, par. 49-52 et 54.

55 *Id.*, par. 36.

56 *Id.*, par 46.

l'a dit en cour d'appel, [traduction] « il faudrait un nombre considérable d'agents des pêches et une petite armada de navires patrouilleurs pour maintenir le type de surveillance requis pour garantir le respect, par les pêcheurs, des contingents fixés par le plan » [...] Les agents des pêches devraient être habilités à monter à bord des bateaux et à exiger qu'on leur divulgue la quantité et les espèces de poissons capturés et le moment où ils l'ont été. Cela serait non seulement extrêmement dispendieux et compliqué, mais encore plus envahissant à l'égard du secteur de la pêche commerciale que l'exigence actuelle des rapports.

Les difficultés et les dépenses liées à cette solution de rechange pourraient en fait la rendre impossible, laissant l'État sans moyen concret de faire respecter les contingents applicables dans certaines zones de pêche. Il est difficile de voir en quoi cela serait un résultat souhaitable. [...] Le principe interdisant l'auto incrimination n'a jamais eu pour but d'aider des particuliers à commettre des infractions à la réglementation, et il ne devrait pas permettre de protéger l'appelant contre les poursuites dont il fait l'objet en l'espèce⁵⁷.

1.4 La surveillance de la conformité des activités polluantes par les particuliers : l'approche « sonnette d'alarme »

La société civile peut participer de différentes façons au suivi de la conformité aux lois environnementales. En effet, en plus de l'approche traditionnelle de type « patrouille de police », l'État peut jumeler des mesures relevant de l'approche dite « alarme de feu », où une « sonnette d'alarme » peut être activée par un particulier ou une ONG lorsqu'un problème de conformité survient⁵⁸. Ces mesures décentralisées sont utiles en matière environnementale, notamment lorsque certains secteurs d'activités font l'objet de peu ou d'aucun suivi de la part du gouvernement ainsi que pour les manquements dont il n'a pas connaissance. En revanche, l'intervention des citoyens demeure limitée lorsque les manquements ont lieu dans des endroits isolés ou que les émissions polluantes ne sont pas perceptibles par les sens.

Plus particulièrement, les particuliers peuvent être invités à **déposer des plaintes** lorsqu'ils sont témoins d'un manquement à la loi. Il s'agit d'un moyen facile d'augmenter le niveau de contrôle de la conformité à la législation environnementale. On retrouve sur la page d'accueil des sites internet des Ministères de l'environnement un onglet « Plaintes » qui le dirige afin qu'il puisse enregistrer sa plainte⁵⁹.

⁵⁷ Id, par 47 et 48.

⁵⁸ Mathew D. Mccubins and Thomas Schwartz, "Police Patrols and Fire Alarms: Congressional Oversight Overlooked", dans Mathew D. Mccubins and Terry Sullivan, Congress: Structure and Policy, Cambridge, Cambridge University Press, 1987.

⁵⁹ Voir, par exemple, le site internet du Ministère du Développement durable, de l'environnement et de la lutte contre les changements climatiques du Québec : <http://www.mddelcc.gouv.qc.ca/ministere/plaintes/index.htm>.

Afin d'assurer la **protection des tireurs d'alarmes**, plusieurs lois canadiennes protègent leur identité et leurs droits. Par exemple, au niveau fédéral, la Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) précise que les personnes qui rapportent volontairement des renseignements relatifs à la perpétration d'une infraction à la loi peuvent obtenir la non-divulgaration de leur identité. Elle interdit également de congédier, suspendre, rétrograder, punir, harceler ou de faire subir tout autre inconvénient à un employé qui aurait fait rapport d'une infraction à la loi⁶⁰.

La Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999) permet également à tout particulier âgé d'au moins dix-huit ans et résidant au Canada d'adresser au ministre fédéral de l'Environnement une demande **d'enquête** relative à une infraction alléguée à cette loi qui, selon lui, a été commise⁶¹. La loi contraint le ministre à rendre compte de son enquête et autorise le particulier à entreprendre une **action environnementale** s'il fait défaut à ses obligations⁶².

Les particuliers sont aussi invités à surveiller comment les ministères fédéraux canadiens assurent le contrôle de la conformité et l'application des lois environnementales en utilisant le **processus de pétition**⁶³. Cette procédure, créée en 1995, permet aux particuliers d'exprimer leurs préoccupations et de recevoir des réponses à des questions précises qui sont liées à l'environnement et au développement durable et qui relèvent de l'État fédéral. Les ministères fédéraux sont tenus de répondre aux citoyens. C'est le Commissaire à l'environnement et au développement durable qui assure le suivi de la réception des pétitions et des réponses et en fait état dans ses rapports⁶⁴. En juin 2014, l'ensemble des 357 pétitions reçues jusqu'à maintenant et les échanges auxquels elles ont donné lieu étaient publiés et facilement accessibles sur le site internet du Vérificateur général du Canada⁶⁵.

L'approche « sonnette d'alarme » est utilisée également à l'échelle internationale dans la zone de l'Accord de libre-échange nord-américain⁶⁶ (ALÉNA). Adopté en 1994 par le Canada, le Mexique et les États-Unis, l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement⁶⁷ (ANACDE) est venu compléter l'ALÉNA dans le domaine de l'environnement. Son objectif était de prévenir le dumping environnemental et pour se faire, les trois États ont pris l'engagement principal d'assurer l'application efficace de leur législation environnementale.

60 Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), L.C. 1999, c. 33, art. 16.

61 Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), L.C. 1999, c. 33, art. 17.

62 Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), L.C. 1999, c. 33, art. 18 à 21.

63 Loi sur le vérificateur général, L.R.C. ch. A-17, art. 22.

64 Id., art. 23.

65 Bureau du Vérificateur général du Canada, Pétition par numéro, en ligne : http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/Francais/pet_lp_f_938.html.

66 Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique, 17 décembre 1992, [1994] R.T. Can. n°2, 32 I.L.M. 289, en ligne :

<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/nafta-alena/texte/index.aspx?lang=fr&menu_id=50&menu=R> (entrée en vigueur : 1er janvier 1994).

67 Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis d'Amérique et le gouvernement des États-Unis du Mexique, 14 septembre 1993, (1994) R.T. Can. n° 3, art. 5, en ligne : <http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/naacc/index.cfm?varlan=francais>[ANACDE].

Afin de soutenir cet engagement, l'ANACDE a introduit une procédure permettant à un citoyen ou à un groupe de communiquer de manière publique avec le Secrétariat de la Commission de coopération environnementale en déposant **une communication**, c'est-à-dire une plainte, alléguant qu'un des trois États n'applique pas de manière efficace sa législation environnementale⁶⁸. Si elle est reçue, la communication donnera lieu à la publication d'un dossier factuel qui documente l'allégation de non application efficace de la législation environnementale. Cette mauvaise publicité n'est pas appréciée par les États, ce qui est bien car elle les invite à faire mieux. Ce processus a amené les États à se doter de politiques de suivi de la conformité et de l'application des lois environnementales.

2. Les mesures d'application : la sanction civile, administrative et pénale des manquements

Lorsque les activités de suivi de la conformité font état de manquements à la législation environnementale, les gouvernements et la société civile disposent de plusieurs moyens pour sanctionner les cas de non-conformité. Les gouvernements disposent de toute la gamme des sanctions de nature administrative, pénale et civile, alors que les particuliers peuvent utiliser des recours de nature civile pour sanctionner les cas de non-conformité.

2.1 Les sanctions de nature administrative

En matière administrative, les moyens à la disposition des Ministères de l'Environnement vont du simple constat de non-conformité, à des ordres ou ordonnances de rectifier une situation illégale ou d'accomplir des actes, à la révocation des autorisations et permis et à l'imposition de sanctions administratives pécuniaires.

Depuis une dizaine d'années, des régimes **de sanctions administratives pécuniaires** ont été introduits dans pratiquement toutes les législations environnementales au Canada⁶⁹. Une sanction administrative pécuniaire est une « mesure administrative » distincte de l'amende imposée à titre de sanction pénale et les deux peuvent se cumuler⁷⁰. Pour l'administration publique, l'intérêt des sanctions administratives pécuniaires est leur efficacité, car elles ne commandent pas l'intervention des tribunaux judiciaires, dont les procédures sont longues et coûteuses, et elles peuvent être imposées rapidement, ce qui favorise un retour rapide à la conformité et incite au respect la loi. De plus, le fait que toutes les sanctions administratives soient inscrites sur un registre public, facilement accessible par le biais d'Internet, incite les administrés à respecter la loi pour ne pas s'y voir inscrits⁷¹.

68 Id., art. 14 et 15.

69 Loi sur la qualité de l'environnement, art. 115.13 à 115.28.

70 Martineau c. M.R.N., [2004] 3 Recueil de la Cour suprême 737.

71 Loi sur la qualité de l'environnement, art. 118.5.1.

Les **pouvoirs d'ordonnance administrative** sont généralement très nombreux dans la législation environnementale⁷². Cependant, la décision d'émettre une ordonnance, le choix d'émettre une ordonnance particulière plutôt qu'une autre, de même que la détermination des suites à y donner relèvent du pouvoir discrétionnaire de l'administration publique⁷³. Par exemple, dans les situations d'urgence, le ministre de l'environnement peut ordonner à toute personne ou municipalité propriétaire des contaminants rejetés dans l'environnement ou qui en avait la garde ou le contrôle, de les ramasser ou de prendre les mesures requises pour nettoyer et faire cesser les rejets dans l'environnement⁷⁴.

Les autorités administratives se voient accorder d'importants **pouvoirs de modifier, suspendre ou révoquer les autorisations et les permis émis** lorsque le titulaire n'en respecte pas les termes, la loi ou ne s'en est pas prévalu dans l'année de sa délivrance. Récemment de nouveaux pouvoirs furent accordés. Ils ne s'intéressent plus aux activités, comme c'est généralement le cas, mais aux personnes qui les dirigent. Les autorités administratives ont maintenant le pouvoir de refuser d'émettre des autorisations et des permis, de les modifier, suspendre et révoquer de leur propre initiative lorsque le titulaire de l'autorisation ou du permis, de même que l'un de ses administrateurs, dirigeants et actionnaires, a été trouvé coupable d'une infraction à la loi, d'une fraude fiscale ou d'un acte criminel, a produit de fausses déclarations, agit comme prête-nom ou n'a pas respecté une ordonnance ou une injonction rendue en vertu de la loi⁷⁵.

2.2 Les sanctions de nature pénale

Au Canada, tant le législateur fédéral que ceux des provinces ont systématiquement eu recours au droit pénal pour assurer la force obligatoire des lois environnementales en sanctionnant de manière pénale les manquements aux obligations qu'elles énoncent⁷⁶. En règle générale, ces infractions ne sont pas de nature criminelle, mais plutôt de nature réglementaire⁷⁷. Pour ces dernières, le régime de responsabilité pénale applicable ne punit pas la conduite intentionnelle, mais plutôt la conduite négligente, c'est-à-dire celle qui déroge à la conduite de la personne raisonnable. Il s'agit d'une faute objective plus facile à administrer que la conduite intentionnelle, compte tenu qu'elle se présume lorsque les faits matériels de l'infraction sont prouvés⁷⁸.

72 Voir, par exemple, Loi sur la qualité de l'environnement, art. 25, 26, 27, 27.1, 29, 31.16, 31.42, 31.43, 32.5, 34, 35, 37, 49.1, 56, 57, 59, 60, 61, 113, 113, 114.1, 114.2, 118.2 et 120. À ce sujet, voir Suzanne COMTOIS et Marie-Claude Bellemare « Sanctions administratives, recours devant le tribunal administratif du Québec et révision judiciaire » dans JCO Droit public - Droit de l'environnement, fascicule 14, 2011, par. 5 à 69.

73 Voir Lorne Giroux, « La Loi sur la qualité de l'environnement : grands mécanismes et recours civils », dans S.F.P.B.Q., vol. 77, Développement récents en droit de l'environnement (1996), Cowansville, Éditions Yvon Blais, 1992, 263, p. 320.

74 Voir, par exemple, Loi sur la qualité de l'environnement, art. 114.1.

75 Loi sur la qualité de l'environnement, art. 115.5 à 115.12.

76 Loi sur la qualité de l'environnement, art. 115.5 à 115.7.

77 Voir Paule Halley, Le droit pénal de l'environnement, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2001, p. 284 à 296.

78 R. c. Sault Ste-Marie (Ville de), [1978] 2 R.C.S. 1299, 1302 et 1302 à 1303.

79 Voir Paule Halley, Le droit pénal de l'environnement, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2001, p. 99 à 130.

Les lois environnementales canadiennes prévoient des amendes maximales très élevées⁸⁰, des peines d'emprisonnement pour les atteintes les plus graves et sanctionnent plus sévèrement les récidives⁸¹. Le droit pénal de l'environnement accorde une attention particulière à la responsabilité des administrateurs et des dirigeants d'une personne morale qui a contrevenu à la loi en présumant leur responsabilité dans ces circonstances⁸². Soulignons également que les lois environnementales, ayant été révisées récemment, accordent au juge du procès de nouveaux pouvoirs d'ordonnance destinés à la prévention des récidives et à la restauration de l'environnement. Ces pouvoirs d'ordonnance sont présentement nombreux dans les lois canadiennes de protection de l'environnement⁸³.

2.3 Les sanctions de nature civile

Les recours en justice de nature civile représentent un autre moyen à la disposition de l'État, mais aussi des particuliers, d'assurer la sanction des cas de non-conformité à la loi environnementale. Ces recours ont pour objet de faire cesser les atteintes à l'environnement, c'est-à-dire à la loi et aux droits des personnes en matière environnementale, et d'obtenir une réparation pour les dommages causés aux personnes et à leurs biens, à l'environnement (préjudice environnemental⁸⁴) et les frais engagés par l'État au nom des contrevenants pour assurer la protection de l'environnement et des personnes⁸⁵. Parmi les différents fondements de la responsabilité civile ayant pour cause une source de pollution, notre attention se portera sur les recours les plus fréquemment utilisés par les particuliers, à savoir les droits à l'environnement et les troubles de voisinage.

Au Canada, le **droit de vivre dans un environnement sain** n'est pas reconnu expressément par la constitution. Par ailleurs, la *Charte canadienne des droits et libertés*, intégrée dans la Loi constitutionnelle de 1982, protège, à son article 7 « le droit à vie, à la liberté et à la sécurité des personnes conformément aux principes de justice fondamentale ». Jusqu'à maintenant, les droits protégés par cet article furent soulevés à plusieurs reprises mais aucune décision n'a formellement reconnu une atteinte à l'un d'eux dans un litige environnemental.

80 En 2011, la province de Québec relevait le montant des amendes maximales et minimales, de 5 à 50 fois plus élevées que celles prévues antérieurement. Ainsi pour un acte de pollution, la loi prévoit une amende d'au moins 10 000 \$ et d'au plus 1 000 000 \$ pour une personne physique – alors que la personne morale s'expose à une amende d'au moins 6 000 \$ et d'au plus 250 000 \$ dans le cas d'une première infraction et, en cas de récidive à une amende minimale de 30 000 \$ et maximale de 6 000 000 \$.

81 Loi sur la qualité de l'environnement, art. 115.35 (les montants sont portés au double et au triple pour les récidives additionnelles); Loi sur la protection de l'environnement, L.R.O. 1990, c. E.19, art. 188 et 188.1.

82 Voir, par exemple, Loi sur la qualité de l'environnement, art. 115.38 et 115.40, Loi sur la protection de l'environnement, L.R.O. 1990, c. E.19, art. 194.

83 Voir, par exemple, Loi sur la qualité de l'environnement, art. 115.42 et 115.43; Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), L.C. 1999, c. 33, art. 291; Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), ch. F-14 art. 79.2.

84 Pour ce qui est du préjudice environnemental, la Cour suprême a reconnu, en 2004, dans l'affaire *Colombie-Britannique c. Canadian Forest Products Ltd.*, ([2004] 2 Recueil de la Cour suprême 74, par. 66 et 67) que suivant les règles de la common law, le préjudice environnemental peut fonder une action en justice car ce préjudice représente une atteinte aux droits du public dans l'environnement et certaines ressources communes. Toutefois, le recours n'est ouvert qu'à l'État, qui en sa qualité de représentant de la population (*parens patriae*), a la responsabilité de faire respecter les droits du public à un environnement de qualité.

85 Voir, par exemple, Loi sur la qualité de l'environnement, art. 113 : « Lorsque quiconque refuse ou néglige de faire une chose qui lui est ordonnée en vertu de la présente loi, le ministre peut faire exécuter la chose aux frais du contrevenant et en recouvrer le coût de ce dernier, avec intérêts et frais ».

Dans ces litiges, la pierre d'achoppement fut l'établissement du lien causal entre l'atteinte environnementale et la vie, la sécurité et la liberté⁸⁶. Toutefois, les tribunaux ont reconnu que dans des circonstances appropriées, l'article 7 pourrait fonder avec succès une contestation judiciaire contre une action gouvernementale, un règlement ou une loi⁸⁷.

En marge du droit constitutionnel, des juridictions canadiennes ont introduit dans leurs lois ordinaires **des droits à la qualité environnementale**. La plus ancienne reconnaissance législative d'un droit à l'environnement a été introduite, en 1978, dans la Loi sur la qualité de l'environnement, à son article 19.1 : « Toute personne a droit à la qualité de l'environnement, à sa protection et à la sauvegarde des espèces vivantes qui y habitent, dans la mesure prévue par la présente loi, les règlements, les ordonnances, les approbations et les autorisations délivrées en vertu de l'un ou l'autre des articles de la présente loi [...] ». La mise en œuvre concrète de ce droit est facilitée par la création d'un recours à l'injonction pour faire cesser les atteintes à ce droit qui a libéralisé l'intérêt à agir en justice : « La demande d'injonction visée dans l'article 19.2 peut être faite par toute personne physique domiciliée au Québec qui fréquente un lieu à l'égard duquel une contravention à la présente loi ou aux règlements est alléguée ou le voisinage immédiat de ce lieu⁸⁸ ». De plus, la loi limite à 500 \$ le cautionnement et précise que la cause doit être entendue et jugée d'urgence. Bien que le recours soit relatif, à savoir que le droit de chacun se limite au respect de la Loi sur la qualité de l'environnement, le fait pour une personne ou une entreprise de ne pas la respecter est en soi une atteinte au droit à l'environnement accordé à l'article 19.1⁸⁹.

Plus tard, les Territoires du Nord-Ouest (1988) et le Yukon (1991) ont introduit des droits à l'environnement dans leur législation⁹⁰. En 2006, le Québec introduisait un nouveau droit dans sa Charte des droits et libertés de la personne : « Toute personne a droit, dans la mesure et suivant les normes prévues par la loi, de vivre dans un environnement sain et respectueux de la biodiversité⁹¹ » et, en 2009, un droit d'accéder à l'eau potable : « Dans les conditions et les limites définies par la loi, chaque personne physique, pour son alimentation et son hygiène, a le droit d'accéder à l'eau potable⁹² ».

86 Sophie Thériault et David Robitaille « Les droits environnementaux dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec : Pistes de réflexion » (2011) 57 *Revue de droit de McGill*, 211, p. 240.

87 *Millership v Kamloops (City)*, 2003 BCSC 82, 121 ACWS (3e) 667, par. 112.

88 Loi sur la qualité de l'environnement, art. 19.3.

89 On retrouve dans la jurisprudence plusieurs décisions reconnaissant l'atteinte au droit des particuliers, notamment au bien-être et aux biens, causée par du bruit, des mauvaises odeurs, des poussières et des fumées. Voir, par exemple, *Les Entreprises B.C.P. Ltée c. Bourassa*, Cour d'appel du Québec, 500-09-000995-811, 27 février 1984; *Gestion Serge La Frenière inc. c. Calvé*, 1999 Can LII 13814 (QC CA); Québec (Procureur général) c. Girard, Cour d'appel du Québec, 200-09-004598-030, 16 décembre 2004.

90 Loi sur les droits en matière d'environnement, LRTN-O 1988, c 83 (supp), art.6 (1) : « Toutes les personnes résidant dans les Territoires du Nord-Ouest ont le droit de protéger l'environnement et le bien public contre le rejet d'un contaminant en intentant une action devant la Cour suprême contre une personne qui rejette un contaminant dans l'environnement »; Loi sur l'environnement, Lois révisées du Yukon, 2002, chapitre 76, art. 6 : « La population du Yukon a droit à un environnement naturel sain » et 7 : « Il est déclaré qu'il est dans l'intérêt public de donner à chaque résident du Yukon les recours nécessaires pour protéger l'environnement naturel et l'intérêt public ».

91 Charte des droits et libertés de la personne, RLRO, c C-12, art 46.1. Voir Sophie Thériault et David Robitaille « Les droits environnementaux dans la Charte des droits et libertés de la personne du Québec : Pistes de réflexion » (2011) 57 *Revue de droit de McGill*, 211 et Paule Halley, « L'Avant-projet de loi sur le développement durable du Québec » (2005) 1 *Revue internationale de droit et politique du développement durable* 59.

92 Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection, RLRO, chapitre C-6.2, art. 2.



L'expérience montre également que la **responsabilité pour troubles de voisinage** représente un recours judiciaire intéressant à la disposition des particuliers pour réguler les inconvénients locaux d'une activité polluante⁹³. Il s'agit d'une responsabilité sans faute fondée sur le caractère anormal des inconvénients subis par le voisinage. Dans l'affaire, *Barrette c. Ciment du St-Laurent*, la Cour suprême a confirmé que la responsabilité civile pour troubles anormaux de voisinage n'a pas à se fonder sur une faute, il suffit que les inconvénients causés au voisinage soient anormaux.

Malgré son caractère apparemment absolu, le droit de propriété comporte néanmoins des limites. Par exemple, l'art. 976 C.c.Q. établit une autre limite au droit de propriété lorsqu'il dispose que le propriétaire d'un fonds ne peut imposer à ses voisins de supporter des inconvénients anormaux ou excessifs. Cette limite encadre le résultat de l'acte accompli par le propriétaire plutôt que son comportement. Le droit civil québécois permet donc de reconnaître, en matière de troubles de voisinage, un régime de responsabilité sans faute fondé sur l'art. 976 C.c.Q., et ce, sans qu'il soit nécessaire de recourir à la notion d'abus de droit ou au régime général de la responsabilité civile. La reconnaissance de cette forme de responsabilité établit un juste équilibre entre les droits des propriétaires ou occupants de fonds voisins⁹⁴.

La Cour suprême souligne, dans cette affaire, que « la reconnaissance d'une responsabilité sans faute favorise des objectifs de protection de l'environnement. [...] La responsabilité sans faute renforce aussi l'application du principe du pollueur-payeur [...] »⁹⁵.

Au niveau de la procédure, on observe que les voisins portent en justice les inconvénients anormaux de voisinage en se regroupant en **recours collectif**. Il est manifeste que ce moyen de procédure leur donne un plus grand pouvoir d'intervention en justice. À ce sujet, la Juge Otis de la Cour d'appel du Québec souligne, dans l'affaire *Citoyens pour une qualité de vie c. Aéroports de Montréal*.

S'il est un champ de l'activité humaine qui commande, désormais, la plus haute vigilance, c'est bien celui de la protection collective des citoyens contre les atteintes environnementales. La pollution par le bruit est une source de nuisance reconnue et documentée dans la littérature environnementale. Le recours collectif constitue l'un des seuls véhicules procéduraux qui permettent aux citoyens d'agir, ensemble, comme vigiles de la protection de leur environnement. Rares sont les citoyens qui – agissant seuls – auraient les moyens d'accéder à la justice civile contradictoire afin de chercher le remède de la loi⁹⁶.

Enfin, en matière civile, l'expérience nord-américaine témoigne qu'il est important d'accorder la protection de la loi aux citoyens qui s'exposent à des représailles en participant aux débats publics sur l'environnement, c'est-à-dire à des **poursuites stratégiques contre la mobilisation publique**, ou poursuites-bâillons, destinées à intimider les particuliers et les ONG, les épuiser financièrement et les réduire au silence. En 2009, le Québec a décidé de suivre l'exemple de près de 30 États américains ayant adopté, depuis 1989, des lois destinées à contrer le détournement

93 Code civil du Québec, LQ 1991, ch. 64, art. 976 : « Les voisins doivent accepter les inconvénients normaux du voisinage qui n'excèdent pas les limites de la tolérance qu'ils se doivent, suivant la nature ou la situation de leurs fonds, ou suivant les usages locaux ».

94 *Barrette c. Ciment du St-Laurent*, [2008] 3 Recueil de la Cour suprême 392, par 86.

95 *Id.*, par. 80.

96 *Citoyens pour une qualité de vie c. Aéroports de Montréal*, 26 septembre 2007, C.A. j. Otis (dissidente), par. 81.

des fins de la justice par le biais des poursuites-bâillons. La loi a introduit de nouveaux articles dans le *Code de procédure civile* du Québec⁹⁷ destinés à donner au juge des pouvoirs accrus lui permettant de sanctionner les abus de procédure et, notamment de se prononcer rapidement sur l'irrecevabilité des procédures judiciaires qualifiées d'abusives et de renverser le fardeau de la preuve sur l'auteur de la procédure une fois que l'abus des procédures judiciaires est sommairement établi par la preuve. Depuis son adoption, la loi contre les poursuites-bâillons a donné plusieurs résultats positifs pour les citoyens et les groupes poursuivis abusivement et aussi pour la liberté d'expression et la participation aux débats publics.

CONCLUSION

Les mesures de suivi de la conformité et d'application de la loi environnementale présentées illustrent quelques-uns des moyens à la disposition des États et des particuliers pour assurer son respect. Plusieurs facteurs sont susceptibles d'influencer le choix des moyens à privilégier dans un État en particulier. Par ailleurs, un programme de suivi et d'application en matière d'environnement sera d'autant plus efficace qu'il sera conçu de manière à mettre en œuvre une stratégie à même de motiver et d'activer la conformité et de décourager la non-conformité. Dans certains pays, la dissuasion peut constituer, dans la conception du programme, la principale composante, alors que dans d'autres, où ils existent des normes sociales de conformité, les activités portant davantage sur la promotion des mesures volontaires peuvent s'avérer efficaces. Enfin, aucun pays ne peut réaliser à lui seul le suivi de la conformité et entreprendre les mesures d'application requises. Aussi, le programme de suivi et d'application doit également se fonder sur la contribution des opérateurs et la participation du public.

BIBLIOGRAPHIE

Commission de coopération environnementale, Guide d'orientation. Améliorer la performance environnementale et la conformité à la législation sur l'environnement, Dix éléments pour des systèmes efficaces de gestion de l'environnement, Juin 2000 [en ligne : <http://www3.cec.org/islandora/fr/item/1651-improving-environmental-performance-and-compliance-fr.pdf>]

DUNCAN Linda F., « Enforcement and Compliance », dans Elaine L. Hughes, Alastair R. Lucas et William A. Tilleman (dir.), *Environmental Law and Policy*, 3e éd., Toronto, Emond Montgomery Publications, 2003, p. 347.

International Network for Environmental Compliance and Enforcement, en ligne : <http://inece.org/>

HALLEY Paule « Recours de nature pénale », dans *JurisClasseur Québec*, coll. « Droit public », *Droit de l'environnement*, fasc. 15, Montréal, Lexis Nexis Canada, 2012.

HALLEY Paule, *Le droit pénal de l'environnement*, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2001.

SMITH Erin et ROSENBLUM Peter, *Faire respecter les règles : La surveillance gouvernementale et citoyenne de l'industrie minière*, Revenue Watch Institute, 2011.

97 Loi modifiant le Code de procédure civile pour prévenir l'utilisation abusive des tribunaux et favoriser le respect de la liberté d'expression et la participation des citoyens aux débats publics, LQ 2009, c. 12 (sanctionnée le 4 juin 2009), introduisant de nouveaux articles au Code de procédure civile, RLRO, chapitre C-25, art. 54.1 à 54.6.

UNE APPROCHE CARTOGRAPHIQUE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT MARIN ET CÔTIER EN AFRIQUE DE L'OUEST

Marie BONNIN, Matthieu LE TIXERANT, Ibrahima LY, Ahmed OULD ZEIN

Résumé

Droit réglementant les activités de pêche et la sécurité maritime, nouvelles régulations relatives aux activités minières, évolutions du droit de la conservation de la nature, politiques de protection de l'environnement... Toutes ces règles se développent, s'entrecroisent et génèrent des zones réglementées sur l'espace maritime de l'Afrique de l'Ouest, dans un contexte global de développement des activités sur la mer et le littoral. La cartographie du droit de l'environnement marin apparaît comme un outil potentiel pour favoriser une gestion intégrée et une planification spatiale marine de ces espaces. Cet article présente à la fois la démarche et les incohérences juridiques qui ont été identifiées dans le cadre de ce programme de cartographie des réglementations, notamment sur le champ d'application du Code de la pêche maritime au Sénégal, sur les conflits de compétences dans la surveillance de l'environnement entre les différentes administrations intervenant dans ce domaine ou encore sur les frontières maritimes des États.

Mots clés : Cartographie ; droit de l'environnement ; environnement marin et côtier ; Afrique de l'Ouest.

Abstract

Fishing and maritime security regulating law, new regulations related to mining activities, changes in the nature conservation law, environmental protection policies... All these rules grow, intertwine and generate restricted zones on the West African maritime area, in a global context of sea and coastline development activities. The mapping of marine environmental law appears as a potential tool to promote an integrated management and marine spatial planning. This article presents both the process and the legal inconsistencies that have been identified by this mapping program, in particular on the field of the application of the Senegalese Marine fisheries Code, on the competences conflicts in environment monitoring between the various administrations, or on the maritime boundaries between states.

Keywords: Cartography ; environmental law; marine and coastal environment; West Africa.

INTRODUCTION

Droit relatif aux frontières, conventions internationales, accords bilatéraux, limites administratives, réglementations des activités de pêche, mesures liées à la sécurité maritime, nouvelles régulations relatives aux activités minières, évolutions du droit de la conservation de la nature, politiques de protection de l'environnement... Toutes ces règles se développent et s'entrecroisent sur l'espace marin et côtier de l'Afrique de l'Ouest, dans un contexte global de développement des activités sur la mer et le littoral. Face à cette myriade de textes réglementaires, les acteurs et gestionnaires sont demandeurs d'une information présentée de manière synthétique, rapidement accessible, permettant une vision transversale des enjeux et favorisant la mise en œuvre effective d'une gestion intégrée de la mer et du littoral. La réglementation encadre les activités, notamment en termes d'extension géographique, de période et d'intensité. Sur le plan spatial, elle génère souvent la création de zones réglementées à accès interdit ou restreint. Proposer une approche cartographique du droit de la mer et du littoral apparaît donc comme une approche pertinente et répond à un besoin essentiel des gestionnaires et des utilisateurs du milieu⁹⁸. La gestion et la prise de décision ont souvent comme support des documents cartographiques élaborés à partir d'une multitude de données spatiales⁹⁹. Appliqué au droit de l'environnement marin, les gestionnaires disposent alors d'une projection spatiale des contraintes réglementaires sur leur territoire de compétence permettant une vision globale, synthétique et rapidement accessible¹⁰⁰.

Dans ce contexte, la Commission Sous-Régionale des Pêches¹⁰¹ en collaboration avec l'UICN¹⁰², a lancé le projet « Cartographie des réglementations en Afrique de l'Ouest » dans le cadre d'un programme plus vaste sur les Aires Marines Protégées (AMP)¹⁰³. Une première phase

98 Le Tixerant M., « Représentation logique et spatiale de la réglementation des activités humaines en zone côtière », *Revue Internationale de Géomatique*, vol. 12-n°3, p. 311-325, 2002.

99 Gourmelon F., Robin M., (2005). SIG et littoral. Editions Hermès. 328 p.

100 Le Tixerant M., Pennanguer S., Boncoeur J., Curtil O., (2005). Approche spatiale de la réglementation des pêches professionnelles dans la bande côtière. Chapitre 5 du volume « SIG littoral » du traité IGAT (Information Géographique et Aménagement du Territoire), Hermès, pages 123 à 147.

101 La Commission Sous-Régionale des Pêches (CSRП) est une organisation intergouvernementale de coopération dans le domaine des pêches regroupant 7 pays (le Cap Vert, la Gambie, la Guinée-Bissau, la Mauritanie, le Sénégal, la Guinée et la Sierra Leone), qui vise, à long terme, à harmoniser les politiques de ses États membres en matière de préservation, de conservation et d'exploitation des ressources halieutiques et de renforcer leur coopération pour le bien-être de leurs populations respectives.

102 L'UICN-Programme Marin et côtier (MACO) a offert son expérience, son expertise et celle de ses réseaux pour « promouvoir des Aires Marines Protégées (AMP) contribuant à la gestion durable des pêches en développant des outils de compréhension du fonctionnement des AMP et d'évaluation de leurs impacts sur la pêche ». Cette contribution s'est matérialisée au travers de l'initiative CEPIA (« Construire Ensemble une gestion des Pêches intégrant les AMP », correspondant aux volets 2.2 et 2.3 du projet CSRП) qui a encadré cette étude.

103 La réalisation de cet atlas du droit de l'environnement marin s'inscrit dans le cadre du projet « Appui à la CSRП pour le développement des initiatives de cogestion et pour l'intégration des aires marines protégées (AMP) dans la gestion des pêches en Afrique de l'Ouest » qui a, entre autres objectifs, une juste valorisation de l'outil AMP dans sa contribution à la gestion des pêches. Ce programme a été financé par la Commission Sous-Régionale des Pêches (CSRП) via un financement de l'Agence française de développement (AFD).



de ces travaux a été réalisée en 2012-2013¹⁰⁴ et a notamment permis la réalisation d'un atlas cartographique interactif sur le droit de l'environnement marin pour la Mauritanie, le Sénégal et la Guinée¹⁰⁵. Ce projet a privilégié une approche globale à l'échelle nationale, c'est pourquoi son cadre spatial correspond aux Zones économiques exclusives (ZEE) des États qui s'étend à partir de la ligne de base de l'État jusqu'à 200 milles marins (ce qui correspond à environ 370 km)¹⁰⁶. Cependant, toutes recherches sur l'environnement marin et côtier impliquent de s'intéresser non seulement aux espaces marins mais également aux espaces côtiers qui leur sont limitrophes. La zone littorale telle que définie par les textes nationaux a donc également fait l'objet d'analyses. Cette frange littorale n'est pas définie de la même manière dans les trois pays concernés par l'étude. Alors que la Mauritanie a adopté une ordonnance en 2007¹⁰⁷ qui définit le littoral comme l'espace comprenant la mer territoriale, les aires protégées côtières et les territoires d'un certain nombre de communes littorales limitativement énumérées par la loi¹⁰⁸, ni le Sénégal ni la Guinée n'ont encore adopté de textes délimitant juridiquement le littoral. De fait pour ces deux pays, la frange terrestre considérée est choisie en fonction des usages susceptibles d'impacter directement l'espace côtier et marin, comme par exemple les activités d'exploitations minières.

Ce projet a ainsi permis d'adapter et de développer une méthodologie pour la représentation spatiale du droit relatif à l'environnement marin et côtier dans le contexte ouest africain **(1)**. Les analyses réalisées grâce à cette représentation spatiale visent à constituer un préalable aux réformes institutionnelles envisagées et constituer une base pour l'aide à la planification spatiale durable de cette zone maritime et côtière **(2)**.

1. Des textes aux cartes : la représentation spatiale du droit relatif à l'environnement marin

La représentation spatiale des réglementations relatives aux activités humaines en mer et sur le littoral implique de procéder à l'inventaire des textes, d'en proposer une représentation cartographique suite à une étape d'analyse, de structuration et de sélection, et enfin de faire valider les résultats obtenus par les organismes compétents.

104 Les auteurs remercient Pablo Chavance (IUCN), Mathieu Ducroq (IUCN) et Jean-Jacques Goussard (EC2S / EAM GEOME) pour leur appui à la maîtrise d'œuvre et à la capitalisation du travail.

105 L'étude originelle avait été prévue dans le cadre de CEPIA et donc portait sur les quatre pays de l'initiative: la Mauritanie, le Sénégal, la Guinée-Bissau et la Guinée, quatre pays qui, à cette date, avaient mis en place des aires marines protégées. Cependant, les événements politiques ayant eu lieu en Guinée Bissau en 2011 n'ont pas permis de lancer le recueil des textes. L'atlas se concentre donc sur la Mauritanie, le Sénégal et la Guinée.

106 Article 55 et 57 de la Convention des Nations-Unies sur le droit de la mer signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 et entrée en vigueur le 16 novembre 1994.

107 Ordonnance n° 2007-037 du 17 avril 2007 relative au littoral.

108 L'ordonnance précise dans son article 3 que le littoral est constitué des « parties maritimes, insulaires et continentales du territoire national définies ci-après : la mer territoriale, telle que définie aux termes de la loi n° 88-120 du 31 août 1988 relative à la délimitation de la mer territoriale, son sol et sous-sol; le territoire des Parcs Nationaux du Banc d'Arguin et du Diawling ; le territoire des Parcs Nationaux, réserves naturelles, réserves de biosphère et autres aires protégées qui viendraient à être créées sur la côte ; les communes maritimes de Nouadhibou, Mamghar, Lariye, Tiguent, M'balall et Ndiago ; la communauté urbaine de Nouakchott ; la portion de territoire de la commune de Boulanouar, délimitée à l'ouest par l'Océan, au nord et à l'est par la route Nouakchott-Nouadhibou ; la portion de territoire de la commune de Ouad Naga, délimitée à l'ouest par l'Océan et à l'est par la route Nouakchott-Nouadhibou ; la commune de Keur Macène ».

1.1 Le rassemblement de textes dispersés

La première étape de l'étude a consisté à rechercher les différentes origines de régulation applicables sur cet espace et à inventorier les organismes et administrations compétentes pour réguler les usages marins et terrestres potentiellement impactant pour la mer et le littoral. Ce recensement a été une tâche complexe car le droit applicable à l'environnement marin et côtier des pays d'Afrique de l'Ouest relève à la fois du niveau international et national voire du niveau local. En effet, aux règles issues des nombreuses conventions internationales ratifiées par les pays de la sous-région dans les domaines de la conservation de la biodiversité, de la lutte contre les pollutions ou du transport maritime, s'ajoutent des réglementations très locales issues de procédures de cogestion comme par exemple les règles émanant du dispositif de cogestion de l'espace marin et côtier de Ouakam¹⁰⁹ situé dans la commune de Dakar (Sénégal). Au niveau national, la production des textes relève de multiples administrations sectorielles éparses. Du point de vue juridique cela implique d'adopter une démarche trans-sectorielle transcendant les frontières traditionnelles entre branches du droit pour étudier certaines des dispositions du droit de la mer, du droit des pollutions et nuisances, du droit spécifique à la gestion des usages (pêche maritime, aquaculture, exploitation des ressources minérales...), du droit de la conservation de la nature etc. Un travail important de rassemblement des textes par nature dispersés a donc été réalisé, rendu d'autant plus délicat par le fait que les bases de données existantes classiques¹¹⁰ ne contiennent pas l'ensemble des textes pour les pays concernés. Les collaborations établies avec nos collègues juristes nationaux se sont alors avérées particulièrement précieuses.

1.2 La structuration des textes

La seconde étape a consisté à rechercher une cohérence thématique entre les différents textes et à proposer une compilation et une structuration de l'information au sein d'un document unique, et enfin d'adopter une présentation concise sous forme de tableaux intégrant la référence complète du texte, éventuellement une description succincte, un lien vers le texte intégral, ainsi qu'un lien vers la carte correspondante.

La structuration proposée distingue le droit international du droit national. Au niveau international, une approche synthétique des dispositions juridiques applicables aux frontières maritimes permet d'avoir accès non seulement aux accords bilatéraux comme les traités relatifs à la délimitation des frontières (ex : frontière maritime entre la Gambie et le Sénégal¹¹¹) mais également aux textes à plus vaste portée, comme la Convention sur le droit de la mer¹¹². Les textes sont regroupés de manière thématique : droit relatif aux frontières, droit international relatif à la conservation de la nature, accords de pêches, et conventions internationales relatives à la pollution de l'environnement marin et côtier. Au niveau national, on retrouve les mêmes grandes catégories pour chaque État : droit de la mer, droit relatif à la conservation de la nature (parcs nationaux, réserves, aires marines

109 Accord de cogestion entre le Ministère de l'Économie maritime, des transports maritimes de la pêche et de la pisciculture et le Comité local des pêcheurs de Ouakam signé à Dakar le 7 mars 2008.

110 En particulier la base Ecolex.

111 Traité fixant les frontières maritimes entre la République de Gambie et la République du Sénégal signé à Banjul le 4 juin 1975.

112 Conventions des Nations-Unies sur le droit de la mer, signée à Montego Bay le 10 décembre 1982 et entrée en vigueur en 1994.



protégées...), droit relatif à la pêche maritime (structuré par métier), auquel s'ajoute des dispositions sectorielles relatives à des activités comme la récolte des coquillages, l'exploitation d'hydrocarbures ou minière.

Cette mise en cohérence des textes et structuration de l'information constitue un préalable indispensable à la représentation cartographique.

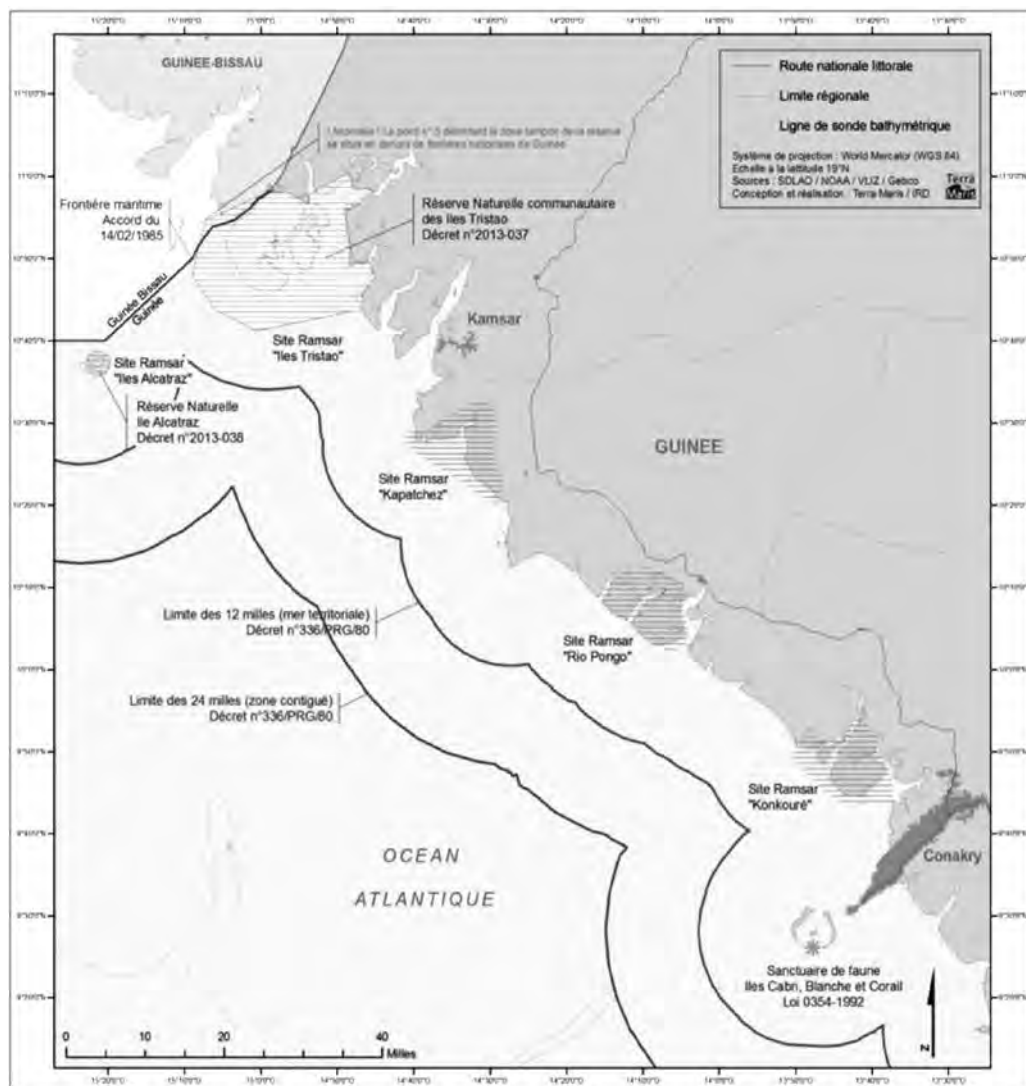
1.3 La représentation cartographique

La représentation cartographique a impliqué la mise en œuvre d'un Système d'Information Géographique (SIG). Plusieurs difficultés ont été rencontrées pour mettre en œuvre ce SIG dédié. L'accès aux données sources de références (ex : trait de côte, laisse de basse mer, limites administratives,...) et aux données métiers existantes (zones réglementées) n'étant pas organisé dans la zone de recherche, un important travail d'inventaire, de production et d'archivage a été nécessaire (il est très probable que certaines données avaient déjà été produites mais étaient non visibles et non accessibles).

Dans les textes juridiques, les différentes zones réglementées sont décrites textuellement (points en coordonnées géographiques, parallèles, méridiens, repères en mer ou sur la côte comme les phares et balises, bande de largeur constante par rapport à la côte, au zéro hydrographique ou une ligne de base, par la morphologie sous-marine, bathymétrie,...). La numérisation des limites dans le SIG doit être réalisée le plus précisément possible à partir de ces indications textuelles. De plus dans une optique de conception de cartes de synthèse intégrant l'ensemble des zones réglementées pour une activité, il était nécessaire de pouvoir identifier les textes spécifiques à l'activité (par exemple : la loi relative à la pêche maritime pour une activité de pêche) mais également les textes plus généraux pouvant concerner l'activité comme les zones à accès interdit (par exemple certaines aires marines protégées) ou restreint (par exemple des zones de mouillage).

Plusieurs types de cartes ont finalement pu être réalisés. Les cartes thématiques sectorielles représentent la réglementation pour un usage ou une activité. C'est le cas notamment des cartes représentant les zones de pêche autorisées, via l'obtention d'une licence, pour un métier spécifique le plus souvent caractérisé par un engin de pêche (ex : chaluts de fond, chalut pélagiques, palangres,...), une espèce cible (ex : sardine, poulpe, crustacés...). Les cartes de synthèse visent à représenter l'ensemble des réglementations qui s'appliquent à un espace donné, comme par exemple la Baie du Lévrier en Mauritanie (carte n°4).

Le résultat final est un atlas cartographique interactif¹¹³ compilant les cartes et les textes et permettant de naviguer aisément de l'un à l'autre (liens hypertextes) par le biais des tableaux listant les textes de droit positif¹¹⁴. A chaque fois que les réglementations recensées portent création de zones réglementées, des cartes indiquant systématiquement les références des textes juridiques (type, numéro, date), permettent d'illustrer et d'analyser synthétiquement le droit relatif à l'environnement marin (carte n°1).



Carte n°1 : Les aires marines et côtières protégées en Guinée¹¹⁵ associées aux principales limites administratives¹¹⁶.

113 En format pdf. L'avantage de ce format est qu'il est lisible sur un ordinateur disposant d'Adobe Reader (logiciel gratuit téléchargeable en ligne et dont tous les ordinateurs sont désormais équipés). http://doc.terramaris.fr/UICN/ATLAS_30042013_FINAL_papier.pdf

114 Il aura nécessité un an et demi de travaux et compile plus de 150 textes juridiques et 40 cartes.

115 Bonnin M., Le Tixerant M., Ly I., Ould Zein A., Atlas cartographique du droit de l'environnement marin, Rapport de recherche CSRP-IUCN, Janvier 2013, 112 pages. Atlas téléchargeable via le lien http://doc.terramaris.fr/UICN/ATLAS_30042013_FINAL_papier.pdf

116 La ligne de base en Guinée est la laisse de basse mer (Article n°1 du Décret n°336/PRG/80). Faute de données disponibles, cette limite n'est pas représentée et les limites administratives sont délimitées à partir du trait de côte (source NOAA). Ce qui peut entraîner dans certaines zones des décalages importants (plusieurs kilomètres).

1.4 Une phase de validation

Dans chacun des pays étudiés -c'est-à-dire le Sénégal, la Mauritanie et la Guinée- la même méthodologie a été mise en œuvre. Dans tous les cas, les administrations compétentes ont été associées le plus en amont possible de la procédure d'élaboration des cartes. L'équipe d'experts, après avoir inventorié les textes juridiques, a rencontré lors de missions dans chaque pays les différentes administrations concernées à la fois pour vérifier l'exhaustivité des textes et pour faire valider une première version des représentations cartographiques. Suite à ces entretiens, des échanges par mail ont permis de compléter, corriger les cartes grâce aux modifications demandées par les administrations compétentes et enfin les faire valider définitivement. Cette phase essentielle a notamment initié l'identification d'un réseau d'organismes et de personnes ressources indispensables pour la validation, mais aussi dans un objectif futur pour la mise à jour continue de l'information.

2. Des cartes aux textes : pour une planification spatiale durable de l'environnement marin

La représentation spatiale du droit a permis de mettre en évidence des anomalies et incohérences juridiques dont la prise en compte à l'occasion de futures réformes pourrait faciliter une évolution vers une planification spatiale judicieuse et durable de l'environnement marin.

2.1 La cartographie sectorielle : une aide à la gestion

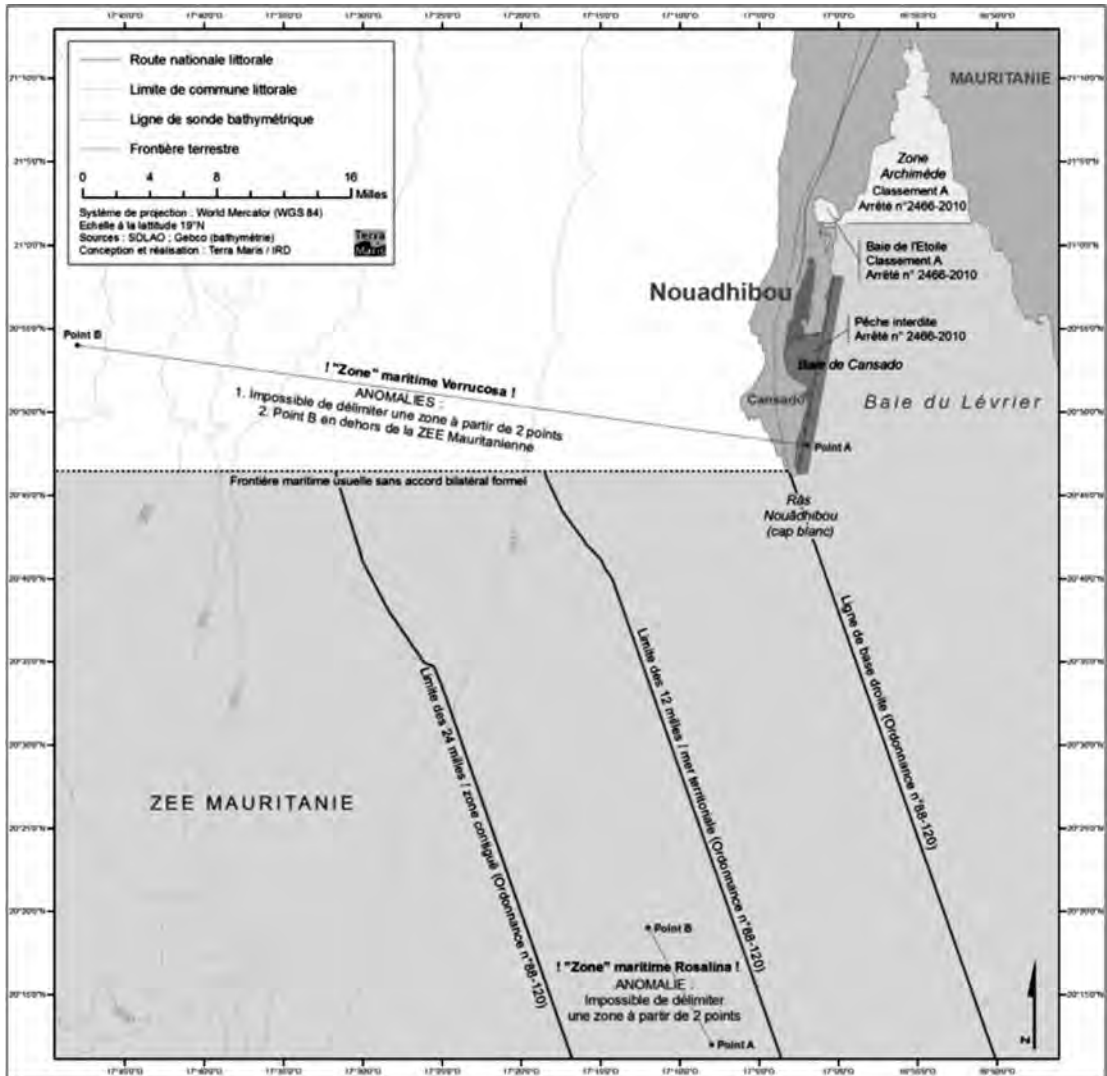
La cartographie par domaine d'activité ou par branche du droit a permis de montrer que la représentation spatiale pouvait s'avérer d'un apport fondamental pour l'aide à la gestion et plus particulièrement pour la mise en application des réglementations. En effet, ce travail a fait apparaître que certaines dispositions étaient inadaptées ou incomplètes et ne permettaient pas l'application des normes telle que recherché par l'auteur de l'acte juridique.

Un premier apport de la méthodologie est la mise en évidence d'anomalies et d'erreurs dans la description textuelle des zones réglementées, rendant parfois impossible leur représentation cartographique. L'exemple du droit dans le domaine de l'exploitation des coquillages en Mauritanie en est une bonne illustration. En application des dispositions de l'arrêté conjoint n° 2860¹¹⁷, cinq zones de production de coquillages situées en mer et sur le littoral ont été officiellement délimitées par l'arrêté n° 2466 du 28 octobre 2010¹¹⁸. Deux zones (zone Baie de l'Etoile et zone Baie d'Archimède) de production d'huitres (*Crassostre agigas*) ont été classées

117 Arrêté n° 2860 du 16 novembre 2006 relatif aux contrôles officiels applicables aux produits de la pêche destinés à l'exportation vers les marchés de l'Union européenne / JORIM du 20 décembre 2006.

118 Arrêté n° 2010-2466 du 28 octobre 2010 portant classement de salubrité des zones de production de coquillages de Dakhlet, Nouadhibou.

en catégorie A (carte n°2). Deux zones (zone maritime Verrucosa, zone maritime Rosalina) de production de praires (*Venus verrucosa* et *Venus rosalina*) ont été classées en catégorie D, du fait de teneurs élevées en cadmium (Cd). La dernière zone (zone Littorale), quant à elle, est interdite pour le ramassage de coquillages, en raison d'une contamination élevée en *Escherichia coli* (E.Coli). Pour la cartographie, la difficulté provient du fait que les deux zones Verrucosa et Rosalina ne sont décrites que par deux points, ce qui ne suffit évidemment pas pour délimiter une zone réglementée (trois points au minimum sont nécessaires !). De plus pour Verrucosa, un des points se situe en dehors de la ZEE mauritanienne. Une modification de ce texte est donc à prévoir.



Carte n°2 : Mise en évidence des anomalies dans la délimitation des zones réglementées pour la pêche des coquillages en Mauritanie¹¹⁹

¹¹⁹ Bonnin M., Le Tixerant M., et al., Atlas précité.



Dans le domaine de la protection de l'environnement, des anomalies similaires ont été notées. Citons l'exemple du décret portant création du Parc National de Diawling (Mauritanie¹²⁰) pour lequel la délimitation comporte deux points distincts possédant les mêmes coordonnées géographiques. Concernant le Parc national de la Langue de Barbarie, la difficulté provient du fait que l'environnement ayant fortement évolué sur le terrain¹²¹ (évolution du cordon littoral), la délimitation officielle du parc¹²² n'est aujourd'hui plus adaptée. De la même manière, pour la délimitation de la réserve naturelle de Tristao en Guinée¹²³, un point se situe en Guinée Bissau en dehors donc des frontières nationales (Carte n°1). Au niveau international, les sites inscrits sur la liste Ramsar établie par la Convention relative à la conservation des zones humides de 1971¹²⁴ sont identifiés par un seul et unique point de coordonnées géographiques, ce qui ne permet pas de cartographier précisément leur superficie. Ces anomalies et ce manque de précision pourraient entraîner des conséquences juridiques en cas de conflits d'usages de l'espace et/ou de recours en justice.

Un second apport de la méthodologie est la mise en évidence d'incohérences juridiques. Dans un autre domaine en droit international, cartographier les frontières maritimes a permis de mettre en évidence la zone grise déjà soulignée par Kamga en 2006. Le 17 février 1993 a été signé à Dakar le Traité sur la délimitation de la frontière maritime entre le Cap-Vert et le Sénégal¹²⁵. Selon le traité, c'est la méthode de l'équidistance qui a été retenue pour établir la frontière entre le Cap-Vert et le Sénégal. Le Cap-Vert a revendiqué son statut d'État archipel dès 1977¹²⁶ et le traité de 1993 établit une frontière maritime séparant les zones économiques exclusives et les plateaux continentaux des pays dont les côtes se font face en se basant sur les lignes de base identifiées par chacun des pays (Annexe 2 et 3). L'annexe 1 du traité précise qu'une ligne unique a été tracée selon les 8 points qu'elle identifie. Kamga¹²⁷ souligne que cette ligne divisoire retenue par les deux États ne relève pas strictement de la méthode de l'équidistance « dans la mesure où la ligne divisoire retenue se trouve entre 9 et 20 milles marins à l'ouest de la ligne médiane hypothétique ». Mais la grande disparité de longueur des côtes des deux États a pu constituer un argument pertinent lors des échanges diplomatiques qui ont eu lieu pour identifier la frontière. Pour autant la ligne mise en place par l'annexe 1 de ce traité selon les 8 points précités ne fixe pas de terminus austral. Or, il n'existe pas encore d'accord de délimitation entre le Cap-Vert et la Gambie. Il subsiste donc ce qui peut être appelé une « zone grise » entre les trois États dans la mesure où cette frontière s'arrête à quelques milles marins du terminus de la frontière septentrionale entre le Sénégal et la Gambie (Carte n°3).

120 Décret n°91-005 du 14 janvier 1991 portant création et organisation d'un établissement public à caractère administratif, dénommé Parc National de Diawling, JORIM du 27 février 1991, p.185.

121 La langue de Barbarie est une bande de sable de 400 m de large, sur 30 km de long au Sud de la ville de Saint-Louis, classée au patrimoine mondial de l'Unesco. Son existence est aujourd'hui menacée. Une première brèche (2003) dans le cordon littoral avait déjà beaucoup modifiée le milieu et une nouvelle brèche a été signalée en octobre 2012. Voir sur ce thème Niang Isabelle (2011), « Le Sénégal face à l'évolution du littoral : le cas de la brèche de la langue de Barbarie », *Revue africaine trimestrielle de stratégie et de prospective*, n° 5-6, pp 115-120.

122 Décret n° 76-16 du 9 janvier 1976 portant création du Parc national de la Langue de Barbarie.

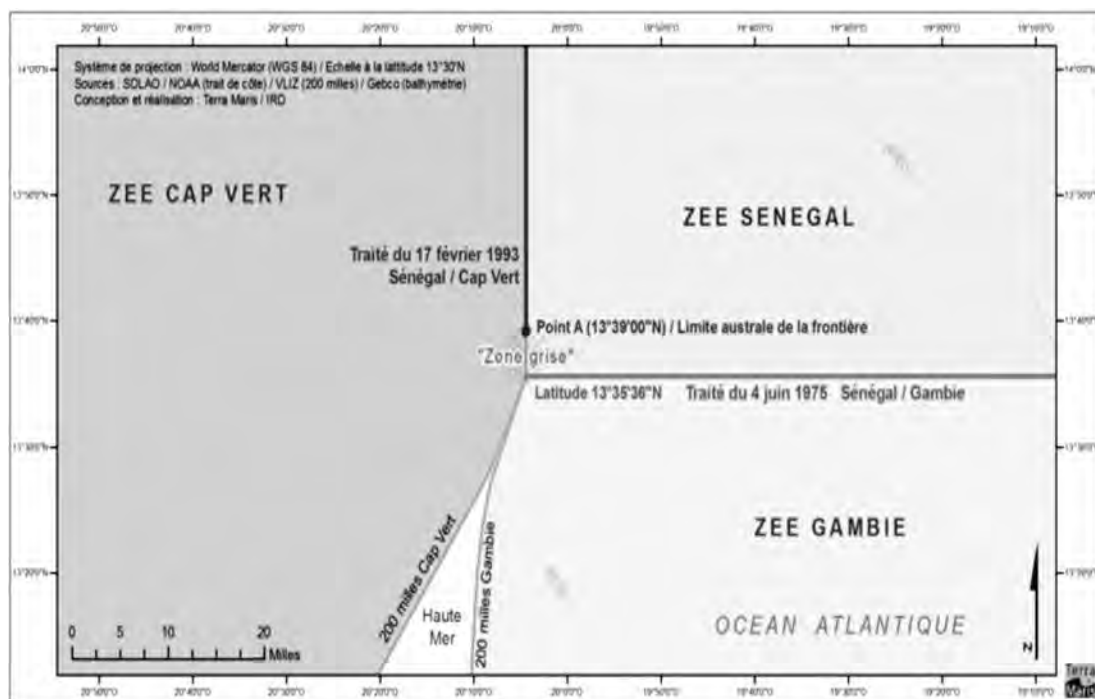
123 Décret n° 2013/037/PRG/SGG portant création de la réserve naturelle gérée de Tristao

124 Convention relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitat des oiseaux d'eau, signée à Ramsar le 2 février 1971 et entrée en vigueur en 1975.

125 Ce traité a été ratifié le 1er octobre 1993.

126 Le décret-loi n° 126-77 sur les lignes de base archipélagique utilisait 14 points. Cette règle a fait l'objet de contestations (Kamga, 2006) et elles ont été modifiées par la loi n° 60/IV/92 délimitant les zones maritimes de la République du Cap-Vert qui détermine 25 points servant à leur construction.

127 Kamga Maurice K. (2006), *Délimitation Maritime Sur La Côte Atlantique Africaine*, Bruylant, Bruxelles, 317 p.



Carte n° 3 : Une délimitation floue (zone grise) entre les ZEE du Cap-Vert du Sénégal et de la Gambie

Au-delà de ces approches sectorielles qui permettent d'identifier des problèmes de droit spécifiques (erreurs, anomalies, imprécisions, incohérences...), la cartographie du droit favorise une approche transversale prenant en compte les différents usages de l'espace permettant de transcender les frontières classiques des différentes branches du droit.

2.2 La cartographie du droit de l'environnement marin et côtier: une nécessité pour une approche transversale

La multiplication des activités humaines sur la mer implique d'analyser les usages conjoints / concurrentiels de l'espace marin et sur les conflits potentiels associés¹²⁸. De plus, l'intervention de différents acteurs, dans la production de normes relatives à ces espaces, induit parfois des interactions dans les dispositions juridiques qui peuvent plus facilement être mises en évidence grâce à la cartographie.

Cette étude a notamment rendu visible certaines incohérences entre le droit international relatif aux frontières, entre le Sénégal et la Guinée Bissau et le droit national sénégalais relatif à la pêche. L'accord du 14 octobre 1993¹²⁹ a permis de mettre fin au différend entre le Sénégal et la Guinée-Bissau concernant la définition de leur frontière en mer par la création

128 Christie N, Smyth K, Barnes R., Elliott M. 2014, "CO-location of activities and designations : a means of solving or creating problems in marine spatial planning ?", *Marine Policy*, Vol 43, page 254-261.

129 «Accord de gestion et de coopération entre le Gouvernement de la République de Guinée-Bissau et le Gouvernement de la République du Sénégal» signé à Dakar le 14 octobre 1993 par les deux Chefs d'État.



d'une zone maritime de coopération et l'exploitation en commun de ses ressources. Un protocole¹³⁰ a mis en place une Agence de gestion et de coopération entre le Sénégal et la Guinée-Bissau (AGC) pour la gestion de cette zone commune.

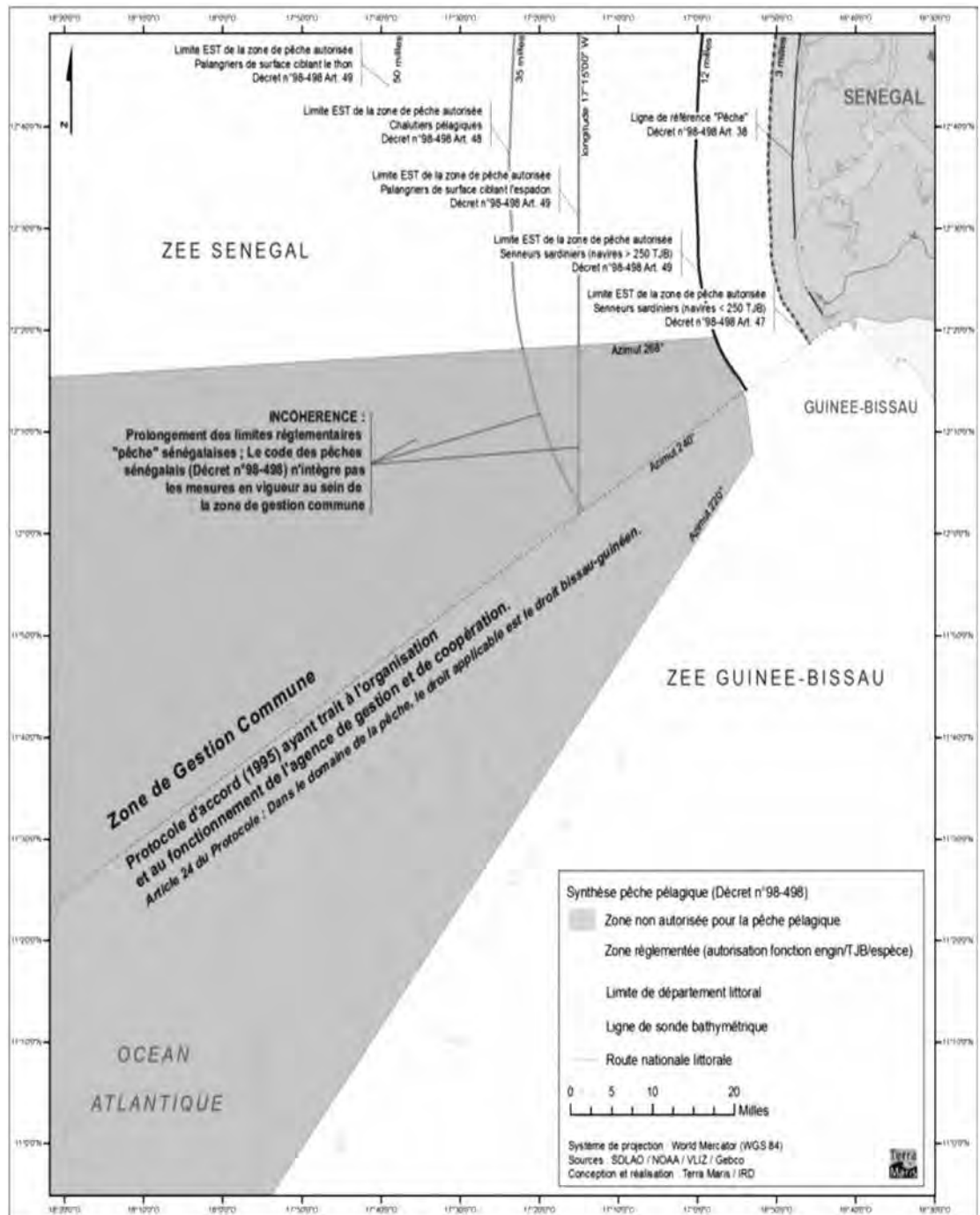
Aux termes de l'article premier de ce protocole, la zone d'exploitation commune est « *située entre les azimuts 268° et 220° tracés à partir du Cap Roxo* » (carte n°3). Toutefois, « *les mers territoriales respectives de la Guinée-Bissau et du Sénégal sont exclues de cette zone d'exploitation commune*¹³¹ ». Lors des négociations, l'accord entre les représentants des deux Parties s'est facilement réalisé sur cette exclusion des mers territoriales respectives de la zone d'exploitation commune. L'enjeu était plutôt centré sur la détermination de quelle portion de son plateau continental et quelle portion de sa zone économique exclusive chaque État devait affecter à la constitution de la zone d'exploitation commune. L'exploitation en commun de la zone de coopération vise d'une part les ressources minières et pétrolières et d'autre part les ressources halieutiques.

Le choix a été fait de soumettre l'exercice de la pêche à l'intérieur de la Zone sous juridiction de l'Agence aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur en République de Guinée Bissau¹³². Et à l'inverse, c'est la législation pétrolière de 1998 de la République du Sénégal qui régit les activités de recherche et d'exploitation des hydrocarbures dans la zone de l'AGC. Or, le Code de la pêche sénégalais établit par la loi n° 98-32 du 14 avril 1998 semble ignorer ces dispositions. Cette réglementation fixe en effet une série de zonages et de limites en mer ayant pour but la protection des frayères et des nourriceries situées dans la frange côtière, la limitation des conflits entre les différents acteurs et l'allocation spatiale des ressources selon les différentes catégories de licences de la pêche industrielle. Le zonage a pour objectif notamment de protéger les espaces sensibles contre la pratique du chalutage par la pêche industrielle (voir carte n°4). Ces zones sont déterminées par les articles 38 et suivants du décret n° 98-498 sous forme d'une liste de coordonnées géographiques qui déterminent des limites se prolongeant au sud jusqu'à la frontière usuelle (sans accord bilatéral formel et qui correspond à l'azimut 240) entre le Sénégal et la Guinée-Bissau (Carte n°3). Or le Sénégal, conformément à l'accord du 14 octobre 1993 n'a pas la compétence pour réglementer l'activité d'exploitation halieutique dans cette zone de gestion commune. Dans le futur Code des pêches sénégalais, cette question devra donc impérativement être abordée et mise en conformité.

130 « Protocole d'accord ayant trait à l'organisation et au fonctionnement de l'Agence de gestion et de coopération entre la République du Sénégal et la République de la Guinée-Bissau », signé à Bissau le 12 juin 1995.

131 Diaité Ibou. « Le règlement du contentieux entre la Guinée-Bissau et le Sénégal relatif à la délimitation de leur frontière maritime ». In: *Annuaire français de droit international*, volume 41, 1995. pp. 700-710.

132 L'article 24 alinéa 2 du Protocole d'accord ayant trait à l'organisation et au fonctionnement de l'agence de gestion et de coopération signé à Bissau le 12 juin 1995 dispose qu'« en matière de recherche, d'exploration et d'exploitation des ressources halieutiques (...) le droit applicable sera le droit bissau-guinéen ».

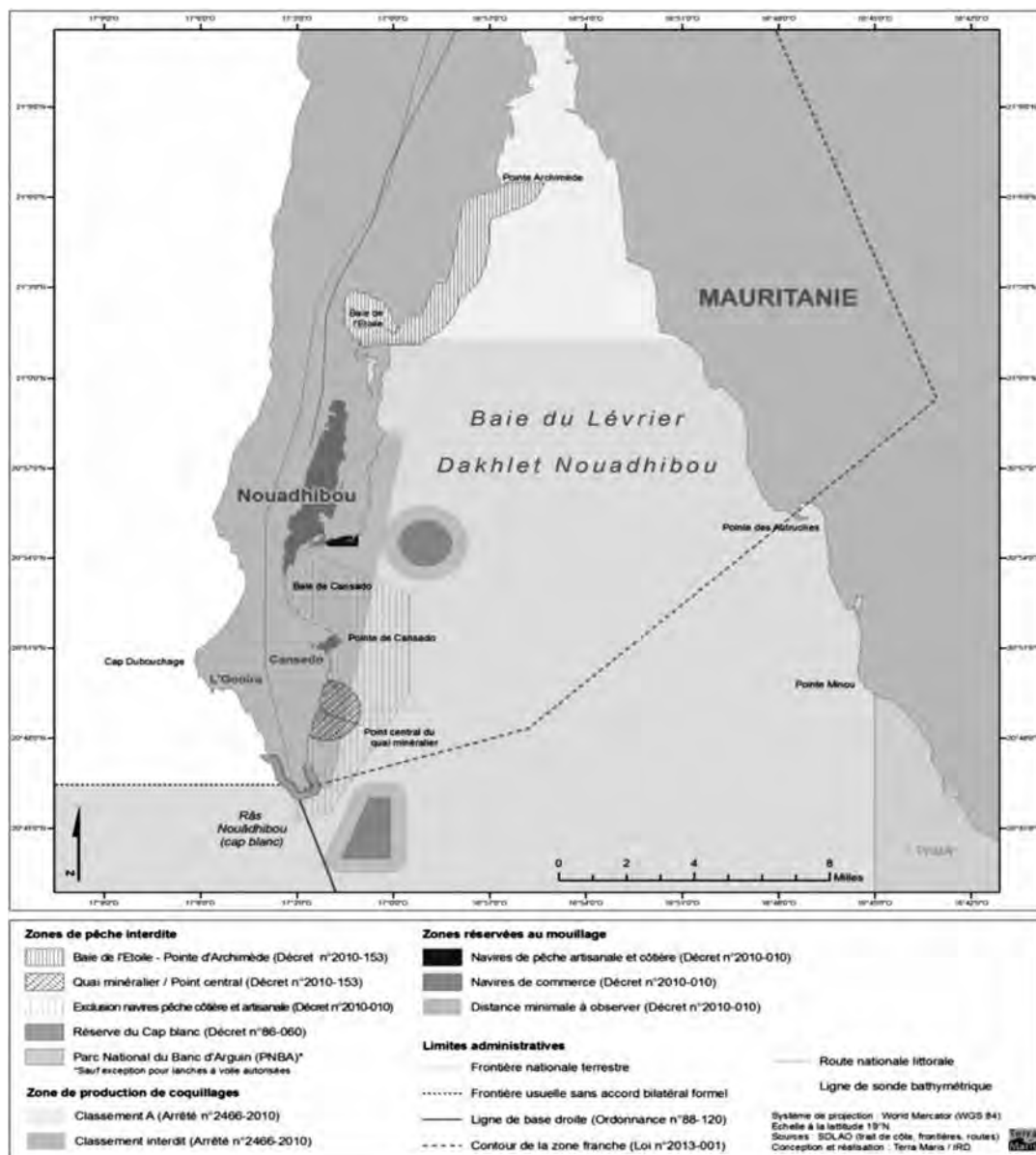


Carte n°4 : Mise en évidence de l'incohérence entre le Code des pêches sénégalais (Décret n°98-498) et la zone de gestion commune (Accord du 14/10/1993)¹³³

¹³³ Bonnin M., Le Tixerant M. et al, Atlas précité.

- La difficile compatibilité des dispositions relatives aux usages de la Baie du Lévrier

Un autre exemple permet de souligner la difficulté à garantir la cohérence entre les dispositions juridiques dans un contexte multi-usages. La Baie du Lévrier est une vaste baie située au Nord-Ouest de la Mauritanie. Elle constitue un des cœurs des activités économiques mauritaniennes puisqu'elle abrite les ports de Nouadhibou (port minéralier, port dédié aux hydrocarbures, port de pêche). Elle représente également un enjeu majeur en matière de conservation de la nature du fait de sa situation entre la réserve du Cap Blanc, la Baie de l'Etoile (en cours de classement) et le Parc National du Banc d'Arguin. Une carte de synthèse des réglementations relatives à cet espace a donc été proposée dans le cadre de cette étude (carte n°4).



CARTE N°5 : Synthèse des mesures réglementaires s'appliquant dans la Baie du Lévrier (Mauritanie)¹³⁴

134 Bonnin M., Le Tixerant M. et al, Atlas pré-cité.

La carte n°3 permet de mettre en évidence la difficile complémentarité de règles issues de différents ministères. En effet, le Décret n°2010-153¹³⁵ émanant du Ministère de la Pêche interdit la pêche dans un cercle d'un mile autour du point central du quai minéralier du port de Nouadhibou. Alors que le décret n° 2010-010¹³⁶ issu du Ministère de la Défense nationale (sécurité de la navigation) exclue encore plus largement la navigation des embarcations de pêche côtière et artisanale dans une zone beaucoup plus étendue que le cercle de 1 mile prévu par le Décret n° 2010-153 (carte n°4). Cet enchevêtrement de réglementations peut évidemment constituer un frein pour une mise en application effective et efficace des mesures réglementaires par les acteurs locaux (lors d'une réunion à Nouadhibou avec les représentants des pêcheurs, cette question a été soulevée).

2.3 L'utilisation de la cartographie pour des documents prospectifs

Ces exemples montrent l'apport de la représentation spatiale du droit pour l'applicabilité des textes juridiques. Les réflexions sur l'usage de données spatiales pour la mise en œuvre du droit de l'environnement émergent actuellement pour la planification de l'espace marin¹³⁷. Certains pays vont jusqu'à envisager un cadastre marin¹³⁷ pour organiser les différents usages de la mer. Selon le concept canadien décrit par Falque¹³⁹, le cadastre marin doit rassembler 3 types d'informations « clés » à savoir : les moyens d'allocation des droits d'usages (accès privés ou public) ; la désignation des personnes détenant des droits sur une période donnée (système d'enregistrement) ; et la localisation des droits d'usages et leur étendue.

Cependant, cette approche envisageable dans les pays de *Common Law* paraît difficile à généraliser car elle reste très associée à l'idée de propriété privée incompatible avec les concepts de domaine public maritime. Sans lier la spatialisation du droit à des règles de propriétés et de privatisation, la cartographie des réglementations existantes permet d'aider à gérer les usages concurrents de l'espace marin. La cartographie multi-usages des dispositions issues de droit positif permet d'appréhender les différents usages potentiels de l'espace marin et constitue ainsi une base pertinente pour l'élaboration de documents de planification prospective de l'espace côtier et marin, et plus globalement pour l'aide à la décision publique.

135 Décret n° 2010-153 du 8 juillet 2010 modifiant certaines dispositions du décret 2002-073 du 1er octobre 2002 portant règlement général d'application de la loi 2000-025 du 24 janvier 2000, modifiée et complétée par l'ordonnance 2007-022 du 09 avril 2007 portant Code des pêches.

136 Décret n° 2010-010 du 20 janvier 2010 portant création des zones de sécurité dans les ports de Nouakchott et la Baie du Lévrier à Nouadhibou.

137 Trouillet B., Guineberteau T., de Cacqueray M., Rochette J., 2011, "Planning the sea: The French experience. Contribution to marine spatial planning perspectives" *Marine Policy* 35 (2011) 324-334.

138 Rajabifard A., Binns A. Williamson I., 2005. "Administering the marine environment, the spatial dimension", *Journal of spatial Science*, Vol. 50, Issue 2, p. 69-78. ; Boissery P., Valentini-Poirier C., Falque M. 2012. « Territorialiser la mer un cadastre marin pour le domaine public maritime », *Etudes foncières* n° 160.

139 Falque M. 2013, Note de synthèse du séminaire Usages en mer, Vers un cadastre littoral et marin du 16 avril 2012, ICRI et Agence de l'Eau Rhône Méditerranée.



CONCLUSION

La cartographie réalisée permet de représenter la façon dont le droit se projette sur l'espace. Elle favorise une vision claire et synthétique des contraintes réglementaires sur le territoire considéré. Plus spécifiquement, les cartes font apparaître de manière évidente les zones réglementées et donc la présence potentielle ou non d'activités ; offrent une base de travail pour mettre en évidence d'éventuelles incohérences ou redondances réglementaires ; et commencent à mettre en évidence des interactions spatiales entre les activités qui, sur un espace ouvert tel que le domaine marin, sont susceptibles de s'exercer au même moment sur des zones identiques (conflits d'usage potentiels). Sur cette base il est alors envisageable de proposer des modifications visant à plus de cohérence et à faciliter la mise en œuvre d'une planification spatiale durable.

Cependant, dans sa configuration actuelle, le travail réalisé est statique et constitue un état des lieux à un moment donné tandis que l'objet étudié évolue continuellement. Afin de le pérenniser et de promouvoir son rôle d'aide à la décision, il est indispensable de mettre en œuvre un processus de mise à jour régulière des données, ce qui suppose une collaboration étroite entre les organismes producteurs de réglementations et les personnes en charge de l'actualisation des données.

Enfin, il serait possible de superposer à l'information réglementaire ainsi produite, d'autres indicateurs tels que les caractéristiques physiques du milieu, l'écologie de la ressource exploitée et les usages réels de l'espace marin aboutissant ainsi à une vision plus intégrée des enjeux.

BIBLIOGRAPHIE

BECET Jean Marie, Le Morvan D. Le droit du littoral et de la mer côtière, Editions Economica, 1991, 341 p.

BOISSERY Pierre, VALENTINI-POIRIER Cathy-Anna, FALQUE Max, 2012. « Territorialiser la mer un cadastre marin pour le domaine public maritime », *Etudes foncières* n° 160.

BONNIN Marie, LE TIXERANT Mathieu, LY Ibrahima, OULD ZEIN Ahmed, 2013. Atlas cartographique du droit de l'environnement marin, Rapport de recherche CSRP-IUCN, Janvier 2013, 112 pages.

CHRISTIE Nikki, SMYTH Karen, BARNES Richard, ELLIOTT Mike, 2014. "CO-location of activities and designations: a means of solving or creating problems in marine spatial planning?" *Marine Policy*, Vol 43, page 254-261.

DIAITE Ibou, 1995. « Le règlement du contentieux entre la Guinée-Bissau et le Sénégal relatif à la délimitation de leur frontière maritime ». In *Annuaire français de droit international*, volume 41, 1995. pp. 700-710.

DOUMBÉ-BILLÉ Stéphane, 2010. Défis énergétiques et droit international, Larcier.

FALQUE Max, 2013, Note de synthèse du séminaire Usages en mer, Vers un cadastre littoral et marin du 16 avril 2012, ICREI et Agence de l'eau Rhône Méditerranée.

GOURMELON Françoise, ROBIN Marc 2005. SIG et littoral, Hermès Science, Lavoisier, Paris, 328 p.

KAMGA Maurice, 2006, Délimitation Maritime Sur La Côte Atlantique Africaine, Bruylant, Bruxelles, 317 p.

LE TIXERANT Mathieu, 2002, « Représentation logique et spatiale de la réglementation des activités humaines en zone côtière », *Revue Internationale de Géomatique*, vol. 12 - n°3, p. 311-325.

LE TIXERANT Mathieu, PENNANGUER Stéphane, BONCOEUR Jean, CURTIL Olivier, 2005. « Approche spatiale de la réglementation des pêches professionnelles dans la bande côtière. » Chapitre 5 du volume « SIG littoral » du traité IGAT (Information Géographique et Aménagement du Territoire), Hermès, pages 123 à 147.

LY Ibrahima, « L'évolution du cadre juridique et institutionnel de la protection des zones humides au Sénégal », *Nouvelles annales africaines*, n°2, 2008, p. 399 et suivantes.

PRIEUR Michel, 2011. Droit de l'environnement, Collection Précis-Dalloz, Dalloz-Sirey, 1150 p.

RAJABIFARD Abbas., BINNS Andrew. WILLIAMSON Ian., 2005. "Administering the marine environment, the spatial dimension", *Journal of spatial Science*, Vol. 50, Issue 2, p. 69-78.

TROUILLET Brice, GUINEBERTEAU Thierry, de CACQUERAY Mathilde, ROCHETTE Julien, 2011, "Planning the sea: The French experience. Contribution to marine spatial planning perspectives" *Marine Policy* 35 (2011) 324-334.

THE AFRICAN CONVENTION ON THE CONSERVATION OF NATURE AND NATURAL RESOURCES: THE NEED TO SPEED UP ITS ENTRY INTO FORCE TO ENSURE ITS TIMELY IMPLEMENTATION

Mohamed Ali MEKOUAR

Abstract

The African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources, initially concluded in Algiers in 1968, was amended 35 years later in Maputo in 2003. More than a decade has elapsed since then and the revised Convention is not yet in force, having so far received 11 ratifications out of the 15 needed to become effective. A ratification strategy was adopted in 2012. It should be applied more dynamically to speed up the entry into force of Convention and foster its wide acceptance by African States at continental level. Moreover, a companion implementation strategy should be designed to prepare for effective application of the Convention on the ground. Joint efforts to achieve these objectives are called for, through collaborative initiatives undertaken by interested partners, including the African Union, the African Ministerial Conference on the Environment (AMCEN), the United Nations environment program (UNEP) and the International Union for Conservation of Nature (IUCN).

Keywords: Maputo Convention; ratification; implementation.

Résumé

La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles, initialement conclue à Alger en 1968, a été amendée 35 ans plus tard à Maputo en 2003. Plus d'une décennie s'est écoulée depuis lors et la Convention révisée n'est toujours pas en vigueur, ayant reçu jusqu'ici 11 ratifications parmi les 15 requises pour devenir effective. Une stratégie de ratification a été adoptée en 2012. Elle devrait être plus vigoureusement appliquée afin de hâter l'entrée en vigueur de la Convention et promouvoir une vaste adhésion des pays africains à l'échelle continentale. En outre, elle devrait être complétée par une stratégie de mise en œuvre destinée à préparer l'application effective de la Convention sur le terrain. Des efforts conjoints devraient être déployés à cet effet à travers des initiatives communes menées par les partenaires intéressés, notamment l'Union Africaine, la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (CMAE), le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN).

Mots clés: Convention de Maputo; ratification; mise en œuvre.

1. Evolution of the African Convention: from Algiers (1968) to Maputo (2003)

The African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources, initially concluded in Algiers in 1968, had promptly entered into force in 1969 – which only required four ratifications at that time. Thirty-five years later, the African Union Assembly amended the original Convention at its 2003 session held in Maputo. While a decade has elapsed since then, the revised Convention is not yet in force.

When first signed 45 years ago, the African Convention had marked an important milestone in the development of international environmental law. Although designed at an early stage, several years before the first global UN conference on the environment took place in Stockholm in 1972; it represented the first pioneering regional environmental treaty of the modern era that articulated all aspects of nature conservation in an integrated manner.¹⁴⁰

Nevertheless, as a result of considerable change in scientific, political, economic, social and legal parameters worldwide and particularly in Africa, the need to reform the Algiers Convention was felt increasingly over the years¹⁴¹. Thus, after various attempts to modify it in the 1990s, it was eventually amended in Maputo in 2003. Compared to the initial text, the revised treaty was significantly reframed, in terms of both substantive coverage as well as implementation modalities.

Substantively, the Maputo text has a ***much wider scope and enhanced normative content***, with a range of new or renewed clauses providing for:

- a) the right of all peoples to a satisfactory environment favourable to their development;
- b) environmental democracy rights, including access to information, participation in decision-making and access to justice;
- c) the principles of prevention, precaution and sustainability;
- d) maintenance of species and genetic diversity of animals and plants;
- e) control of processes and activities that are detrimental to the environment, including waste management, air, water and soil pollution;
- f) impact assessment, monitoring and audit of policies, plans, programmes, strategies and projects that are harmful to the environment;
- g) Protection of the environment against damage caused by military activities and armed conflicts; etc.

140 IUCN, *An Introduction to the African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources*, Second edition, Gland, Switzerland, 2006.

141 Since the late 1960s, environmental law has witnessed major advances globally and regionally, with the progressive emergence of numerous international conventions dealing with wetlands, natural and cultural heritage, endangered species, marine pollution, ozone layer, hazardous wastes, biological diversity, climate change, desertification control, chemical products. Several African regional treaties were also concluded in such areas as marine and coastal zones (Barcelona, Abidjan, Jeddah and Nairobi Conventions) and hazardous wastes (Bamako Convention). With these developments, among others, the revision of the African Convention had become inevitable.



Operationally, the revised Convention has greatly improved the initial instrument, which lacked effective implementation tools, in particular a proper secretariat and adequate funding. Addressing these shortcomings, the reformed treaty made provision for **more robust institutional and financial mechanisms** comprising:

- a) a Conference of the Parties (CoP) at ministerial level;
- b) a Secretariat to service the sessions of the CoP and execute its decisions;
- c) financial resources towards the Convention's budget, consisting of assessed contributions from the State Parties, annual contributions by the African Union and contributions from other institutions, as well as a possible Conservation Fund to be financed by voluntary contributions;
- d) Periodic reports by States Parties to the CoP outlining the measures adopted and the results achieved in applying the Convention; etc.

2. Effectiveness of the African Convention: from Acceptance to Implementation

Concrete operationalization of the Convention will largely depend on the possibility to put in motion, soon after its entry into force, the required institutional and financial mechanisms. Hence the need to quick-start efforts aimed to facilitate the Convention's future implementation. In view of this, three sets of complementary measures should be taken as soon as feasible in order to accelerate the ratification process of the Convention, pave the way for its implementation, and mobilize the support necessary for achieving these objectives.

2.1. Promotion of Ratification

Ratification processes may be protracted in Africa, especially in respect of environmental agreements. For example, it took seven years for the 1991 Bamako Convention¹⁴² to come into force in 1998, although only nine ratifications were needed.

To become effective, the Maputo Convention must be accepted by at least 15 Parties. Eleven countries have ratified it so far¹⁴³ – one per year on average, but only three did between 2008 and 2013. For the remaining four ratifications to be secured in hopefully much less time, a vigorous ratification campaign is called for, not only to expedite the Convention's entry into force, but also to foster its overall acceptance by all African nations so that it could eventually become the main continent-wide environmental agreement¹⁴⁴.

142 Convention on the Ban of the Import into Africa and the Control of Transboundary Movement and Management of Hazardous Wastes within Africa.

143 As of 5 February 2014, countries having ratified the African Convention were, in chronological order, the following: Comoros (2/4/2004), Rwanda (25/6/2004), Lesotho (26/10/2004), Mali (13/1/2005), Libya (4/6/2006), Niger (11/10/2006), Burundi (14/5/2007), Ghana (13/6/2007), South Africa (18/4/2013), Côte d'Ivoire (22/7/2013), and Republic of Congo (8/1/2014). Source: African Union website at: http://au.int/en/sites/default/files/Revised%20-%20Nature%20and%20Natural%20Resources_0.pdf.

144 The Algiers Convention could not achieve this objective as it attracted only 31 State Parties over the course of more than three decades of existence.

A Strategy intended to facilitate the Convention's ratification has already been developed by the African Union, in collaboration with UNEP,¹⁴⁵ and was endorsed by the AMCEN in 2012¹⁴⁶. Building on the guidance provided by this Strategy, the Convention should be given higher visibility in a more systematic way, by disseminating it widely in all official languages (Arabic, English, French and Portuguese), and by leveraging all forums which lend themselves to emphasizing its merits and promoting its ratification, such as relevant meetings of AMCEN¹⁴⁷, the African Union¹⁴⁸, the African Parliamentary Union¹⁴⁹, African sub-regional organizations, UNEP, IUCN¹⁵⁰, etc.¹⁵¹

145 Strategy to Guide the Promotion of the Ratification of the Revised African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources – Maputo Convention, 2012. The Strategy document was sent by the African Union Commission to all African Union Member State ministers responsible for the environmental, with a letter urging those who have not yet done so to work toward ratifying the Convention.

146 At its 14th session held in Arusha in September 2012, AMCEN adopted Decision 14/9: Engaging member States to ratify and adopt a strategy on the promotion of the ratification of the Maputo Convention on Nature and Natural Resources, "welcoming the Strategy developed by the African Union Commission..." (Preamble). In January 2013, the AU Summit endorsed this Decision.

147 In Decision 14/9, AMCEN urged "all Member States to create awareness on the 2003 Maputo Convention [...] and use of the Strategy to guide the promotion of ratification and implementation of the Convention" (para 1). It also urged "Member States that have not done so to take the necessary measures as soon as possible to ratify and implement the 2003 Maputo Convention" (para 2). Further, it called upon the African Union Commission, UNEP, ECA and other partners "to support African countries in the ratification and implementation of the 2003 Maputo Convention" (para 3), and encouraged "Civil Society and in particular the International Union for the Conservation of Nature to pursue sensitization activities to expedite the process of ratification of the 2003 Maputo Convention" (para 4).

148 At its 21st session held in Addis Ababa in July 2012, the Executive Council of the African Union requested Member States to continue giving special attention to the ratification of the Maputo Convention (Decision on the Status of Signature and Ratification of OAU/AU Treaties, Doc. EX.CL/728(XI), para 8).

149 Meeting in Entebbe in June 2012 to discuss Multilateral Environmental Agreements, African Parliamentarians adopted a declaration in which they committed to "fast tracking ratification, domestication and implementation of MEAs" (para 8). At that meeting, the African Union Commissioner for Rural Economy and Agriculture pointed out that most African countries have still not ratified continental treaties dealing with the environment, giving the Maputo Convention as an example.

150 At the World Conservation Congress held in Jeju in September 2012, IUCN adopted a resolution on the African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources calling upon the Director-General of UCN to devise and promote a campaign on "the need for African Union Member States, who have not yet done so, to ratify the Convention as soon as possible", and encouraging the Executive Director of UNEP "to engage with African Union Member States, who have not yet done so, to ratify the Convention as soon as possible".

151 The latest recommendation calling for the ratification of the Maputo Convention was formulated by the Symposium on the institutional and financial mechanisms for the implementation of environmental law in Africa in the context of sustainable development (Abidjan, Côte d'Ivoire, 29-31 October 2013), co-sponsored by IUCN and the Institut de la Francophonie pour le Développement Durable.

2.2. Arrangements for Implementation

In addition to these advocacy efforts meant to expedite the entry into force of the Convention, it is equally important to prepare for its future application. In this context, an implementation strategy should be designed well in advance to help create, in a timely way, the required enabling environment for the operation of the Convention. The proposed strategy should complement the existing ratification strategy by addressing the further steps to be taken for an effective implementation of the Convention. For the sake of synergy and coordination, the two companion strategies could be merged in a single document or included in a kit providing direction and support for both ratification and implementation. Within this framework, the following actions could be put forward:

- a) Development of guidance and training tools intended to facilitate the understanding of the Maputo Convention, and therefore to foster its implementation, for use by government officials and civil society organisations. This could include, as recommended by the ratification strategy, a manual or handbook on the Convention, similar to those prepared for various environmental agreements such the Ramsar Convention¹⁵², Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)¹⁵³, the Basel Convention¹⁵⁴, the Convention on Biological Diversity¹⁵⁵ and its additional protocols on bio safety and on ABS¹⁵⁶, the Aarhus Convention¹⁵⁷, the Treaty on Plant Genetic Resources¹⁵⁸, etc.
- b) Establishment or designation, by State Parties, of the National Authority empowered to deal with the matters covered by the Convention, or creation as appropriate of a coordination mechanism between existing institutions.¹⁵⁹ This important action should ensure that a suitable machinery is in place to take effective responsibility for handling the operation of the Convention.
- c) Enactment of new laws or amendment of present laws by State Parties to provide for the national legal base needed to implement the Convention, particularly in respect of the new and revised provisions dealing with such matters as genetic diversity, conservation areas, protected species, participatory democracy, etc. Adoption of the required policy, legislative and/or regulatory measures is specifically foreseen in this regard by the Convention.¹⁶⁰ This work could entail major reform processes to review existing policy and legal instruments, identify areas for change or improvement, and

152 Ramsar Convention Secretariat, *The Ramsar Convention Manual: A Guide to the Convention on Wetlands* (Ramsar, Iran, 1971), 6th Ed., Gland, 2013.

153 The CITES Handbook, CD-ROM, trilingual edition (English, French and Spanish).

154 Manual for the Implementation of the Basel Convention (www.basel.int/TheConvention/Publications/GuidanceManuals/tabid/2364/Default.aspx).

155 L. Glowka et al., *A Guide to the Convention on Biological Diversity*, IUCN, Gland and Cambridge, 1994 (2nd printing 1996; 3rd printing 1999).

156 R. Mackenzie et al., *An Explanatory Guide to the Cartagena Protocol on Biosafety*, IUCN, Gland, 2003; T. Greiber et al., *An Explanatory Guide to the Nagoya Protocol on Access and Benefit-sharing*, IUCN, Gland, 2012.

157 S. Stecet et al., *The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, United Nations, New York and Geneva, 2000.

158 G. Moore and W. Tymowski, *Explanatory Guide to the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture*, IUCN, Gland and Cambridge, 2005.

159 Pursuant to Article XXI of the Convention.

160 See for example Articles IV (general), VI-4 (land tenure), VII-2 (water), IX-3 (genetic diversity), X-2 (protected species), XII (conservation areas), XVI (procedural rights), XVII (community rights), XIX-2 (technology transfer), etc.

draft the necessary policies and legislation – for which technical support may be required. Ideally, such national policy and law making efforts should be made at an early stage so that adequate policy/legal frameworks, in tune with the Convention, are already available when it becomes effective.

- d) Arrangements for the future Secretariat of the Convention, which should be addressed by the CoP at its first meeting¹⁶¹. To carry out secretariat functions, the CoP will have either to designate an existing organization, or to establish its own Secretariat¹⁶². This is a crucial issue for the Convention's effectiveness, which should be carefully considered well ahead of CoP-1 to lay the ground for an informed decision on this matter. A similar option for the provision of secretariat services is found under other African environmental treaties. For instance, at its first meeting held in June 2013, the CoP of the Bamako Convention agreed that UNEP should perform the Secretariat's functions.¹⁶³ Such a decision could also be taken by CoP-1 of the Maputo Convention, both in view of UNEP's vast experience and expertise in this field, as well as because the creation of an autonomous secretariat would most likely involve higher financial costs.

2.3. Further Support Needs

To carry out these multiple tasks, continuous support and assistance will have to be secured, including in terms of adequate funding. It is commonly recognized that the Algiers Convention has remained dormant for too long largely due to insufficient human and financial resources, as it lacked a proper secretariat and budget for its regular operation. In order to revitalise it, it will be essential to mobilize strong support on the part of the international community – including cooperation agencies, development banks and other potential donors –, before and after COP-1 of the Maputo Convention.

As the core resources available to State Parties and to the African Union are relatively limited, special efforts are needed to raise additional funds and to forge partnerships, both to accompany the ratification process of the Convention and prepare for its entry into force, as well as to help undertake subsequent activities by the CoP and the Secretariat.¹⁶⁴ For example, various normative documents must be developed prior to CoP-1, including rules of procedure for the CoP and for any subsidiary bodies it may establish; and rules on the funding and operation of the Secretariat.¹⁶⁵ Other sets of rules and procedures will have to be produced and adopted as soon as possible, such as those regarding compliance with the provisions of the Convention¹⁶⁶ or those concerning liability and compensation of damage related to matters covered by the Convention¹⁶⁷. Guidelines may also be required for the

161 To be convened by the Chairperson of the African Union Commission pursuant to Article XXVI-1 of the Convention.

162 Pursuant to Article XXVII-2 of the Convention.

163 Subject to endorsement of this decision by UNEP's Assembly, pursuant to paragraph 1 of *Decision 1/6 - Institutional arrangements for the implementation of the Convention: Establishment of a Secretariat*.

164 Under Article XXVIII-4 of the Convention, State Parties are explicitly required "to seek to mobilize further financial resources".

165 Pursuant to Article XXVI-3 of the Convention.

166 Pursuant to Article XXIII of the Convention.

167 Pursuant to Article XXIV of the Convention.



presentation of country reports, which States Parties must submit to the CoP, on measures adopted and results achieved in applying the Convention¹⁶⁸. Sufficient human and financial resources will therefore be required to fulfil all these tasks in due course, sometimes well before the entry into force of the Maputo Convention so that any delays are avoided¹⁶⁹.

Such timely efforts could also include awareness-training workshops on the Maputo Convention, intended for African officers dealing with the implementation of environmental agreements and other relevant stakeholders, with a twofold objective: (i) to raise awareness on the benefits of the Convention's ratification; and (ii) to provide specialized training focused on the national measures which need to be taken to ensure the Convention's full implementation. Subject to the availability of sufficient funding, three workshops could be arranged for, respectively, English-speaking, French-speaking and Portuguese-speaking countries¹⁷⁰.

BIBLIOGRAPHIE

African Union, Strategy to Guide the Promotion of the Ratification of the Revised African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources – Maputo Convention (adopted by the AMCEN of September 2012 in Arusha), ACP-MEAs, 2012.

DOUMBE-BILLE Stéphane, «La nouvelle convention africaine de Maputo sur la conservation de la nature et des ressources naturelles», *Revue juridique de l'environnement*, 1/2005.

IUCN, *An Introduction to the African Convention on the Conservation of Nature and Natural Resources*, Second edition, Gland, 2006.

MALJEAN-DUBOIS Sandrine, «La contribution de l'Union africaine à la protection de la nature en Afrique: de la convention d'Alger à la convention de Maputo», dans *L'Afrique et le droit international: variations sur l'organisation internationale*, Liber Amicorum Raymond RANJEVA, Paris, Pedone, 2013.

MEKOUAR Mohamed Ali et DOUMBE-BILLE Stéphane, «La Convention africaine révisée sur la conservation de la nature et des ressources naturelles: un cadre nouveau pour le développement intégré du droit de l'environnement en Afrique», dans Laurent GRANIER (Coord.), *Aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'ouest et centrale*, UICN, Gland, 2008.

MEKOUAR Mohamed Ali, «La Convention africaine: petite histoire d'une grande rénovation», *Environmental Policy and Law*, 2004, 34/1.

168 Pursuant to Article XXIX of the Convention.

169 It should be recalled that, although the Bamako Convention came into force in 1998, the first meeting of the COP was only held in 2013 – whereas it should have been convened within one year of its entry into force. This 12-year delay is partly attributable to a lack of the resources needed to develop the necessary documents and hold the CoP meeting.

170 Separate workshops would be justified for language reasons and owing to the substantive differences in the legal contexts pertaining to civil law or common law systems. In addition, none of the five Portuguese-speaking African countries (Angola, Cape Verde, Guinea-Bissau, Mozambique, São Tomé and Príncipe) has yet ratified the Convention; nor has Equatorial Guinea (Spanish-speaking), which could join this group for a dedicated workshop.



L'ENVIRONNEMENT DANS LE TRAITÉ DE L'UEMOA : UNE PRISE EN COMPTE IMPLICITE

Yacouba SAVADOGO

Résumé

Soucieux de leur développement économique et convaincus que ce développement ne peut s'opérer que dans le cadre d'un marché commun ouvert et concurrentiel, où les règles juridiques régissant les activités y afférentes sont harmonisées, les États membres de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA) ont mis en place en janvier 1994 l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Bien que conclu au lendemain des grands événements relatifs à la préservation de l'environnement et la promotion du développement durable, le Traité instituant cette Union a relégué l'environnement au second plan en le prenant en compte de manière implicite. Cette prise en compte dérisoire qui ne peut être un oubli encore moins une négligence se justifie certainement par le fait que les artisans de l'instrument fondateur de l'UEMOA avaient pris conscience des questions environnementales lors de son adoption, mais ont convenu d'énoncer les principes fondamentaux dans le Traité constitutif et de renvoyer les modalités opérationnelles de sa mise en œuvre au Protocole Additionnel II prévu à l'article 101 dudit Traité.

Mots clés : UEMOA ; Traité ; environnement.

Abstract

Strongly concerned by their economic development and convinced that it can only be achieved through a common opened and competitive market where legal rules governing related activities are harmonized, Member states of the West African Monetary Union (WAMU) have established, in January 1994 the West African Economic and Monetary Union (WAEMU). Although concluded aftermath of major events related to environmental conservation and other promotion of sustainable development issues, the establishing Treaty of the Union has not taking into account explicitly that question. Not an oversight and even less a negligence, this paltry integration is certainly due to the fact that the founding instruments actors despite their awareness of environmental issues during its adoption, have convened to set out fundamentals principles in the constitutive Treaty and have referred the operationalization in the Additional Protocol II under Article 101 of the Treaty.

Keywords: WAEMU ; Treaty ; environment.

INTRODUCTION

Le continent africain a une riche expérience en matière d'intégration. En effet, le 25 mai 1963, quelques années seulement après l'accession de leurs pays à la souveraineté internationale, une trentaine de Chefs d'États et de Gouvernements ont mis en place à Addis-Abeba en Ethiopie, l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) qui deviendra plus tard l'Union Africaine (UA). Contrairement à l'OUA dont l'objectif était de lutter contre le colonialisme et le racisme, les missions assignées à l'UA sont orientées vers le développement économique¹⁷¹. Cette nouvelle orientation des objectifs de l'institution panafricaine est inspirée des institutions d'intégration économique sous régionales, dont certaines sont antérieures à la nouvelle institution. Ce sont notamment le Marché commun de l'Afrique Orientale et Australe (COMESA), la Communauté Économique des États de l'Afrique Centrale (CEEAC), la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD), la Communauté de développement d'Afrique Australe (SADC).

Les expériences en matière d'intégration en Afrique de l'Ouest sont fondées sur des critères politico-économiques. En effet, des raisons financières ont poussé une partie de l'Afrique de l'Ouest à créer une monnaie commune en instituant le 12 mai 1962 l'Union Monétaire Ouest-Africaine (UMOA). Plus de trois décennies après, les pays membres de l'UMOA ont décidé d'élargir le champ de leur coopération en mettant en place l'Union Économique et Monétaire Ouest-africaine (UEMOA). Cette institution financière et économique de l'Afrique de l'Ouest a été créée en janvier 1994.

Bien que conclu au lendemain des grands événements relatifs à la préservation de l'environnement et plus généralement aux grands enjeux du développement durable, le Traité du 10 janvier 1994 instituant l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine a relégué l'environnement au second plan en ne le prenant en compte que de manière implicite. Cette prise en compte implicite¹⁷² pose l'épineux problème de la conciliation, certes difficile mais indispensable, entre les préoccupations relatives à la préservation de l'environnement et les intérêts économiques et financiers et partant de l'appropriation et de l'intégration des principes qui sous-tendent le développement durable dans le droit primaire des institutions communautaires.

Quels sont les éléments de constat de la prise en compte implicite de la préservation de l'environnement par l'acte de naissance de l'UEMOA **(1)** et quelles en sont les raisons **(2)**?

172 Bakary Ouattara, « Le rôle des organisations sous-régionales dans le développement du droit de l'environnement : l'exemple de l'UEMOA », in *Les aspects contemporains du droit de l'environnement en Afrique de l'Ouest et Centrale*, ouvrage coordonné par Laurent Granier, UICN, Droit et politiques de l'environnement, N° 69, 2008.

171 L'Union africaine a pour mission d'unifier ses 53 États membres du point de vue politique, social et économique et d'attirer des aides et investissements étrangers en promouvant démocratie, droits de l'homme et bonne gouvernance.



1. Prise en compte implicite de l'environnement dans le traité UEMOA: Les éléments d'analyse

Rechercher des considérations environnementales dans l'acte constitutif de l'UEMOA est un exercice peu aisé qui relève généralement de l'exégèse, de l'extension, de l'interprétation et des suppositions.

En effet, se solidarisant avec les principes régissant les droits humains, le Traité de l'UEMOA renvoie, dans son article 3, aux droits fondamentaux énoncés par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) de 1981. Ce renvoi consacre une prise en compte indirecte des questions relatives à la préservation de l'environnement. La CADHP constitue l'un des instruments juridiques régionaux majeurs régissant les droits humains. Elle a consacré une part importante à la préservation de l'environnement¹⁷³. En effet, en son article 24, la Charte consacre l'appartenance du droit à l'environnement aux droits humains fondamentaux. Cet article reconnaît à tous les peuples un droit à un environnement satisfaisant et global, propice à leur développement. La CADHP a été l'un des premiers instruments juridiques régionaux de protection des droits de l'homme à consacrer formellement le droit à un environnement sain, qui à l'époque était un droit naissant¹⁷⁴. Si elle n'a pas donné un contenu précis au droit à un environnement sain, la Charte lui a néanmoins conféré une dimension collective en désignant les Peuples comme bénéficiaires.

Cette consécration pionnière a inspiré plusieurs constituants africains qui en ont fait une référence. Nombreuses sont ainsi les constitutions de pays africains notamment ceux membres de l'UEMOA qui ont reconnu à leur peuple le droit à un environnement sain¹⁷⁵.

Par ailleurs, les missions de définition, de coordination et de mise en œuvre de politiques sectorielles communautaires que s'assigne l'UEMOA à l'article 4 (d) de son Traité permettent de noter que la préservation de l'environnement est considérée comme l'un des objectifs implicites de l'Union. En effet, parmi les sept domaines centraux¹⁷⁶ de mise en œuvre de politiques communes, l'«environnement» est repris explicitement. De fait, les politiques environnementales qui définissent les grandes orientations de la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles, et qui du reste constituent la base principale de l'économie des États membres, sont bien identifiées pour faire partie des diverses politiques sectorielles nationales que l'Union se donne pour mission de coordonner.

173 Voir Ali M. Mekouar, Le droit de l'environnement dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, Étude juridique de la FAO en ligne, N° 16, avril 2001.

174 E 1981, date à laquelle la Charte a été adoptée, le droit à un environnement sain n'existait pas encore en droit international général et spécifique selon Ali M. Mekouar. (In supra). Il venait d'être annoncé par la Déclaration de Stockholm de 1972.

175 On peut entre autres citer le Bénin (article 27 de la constitution de 1990), le Burkina Faso (article 29 de la Constitution de 1991, révisée plusieurs fois dont la dernière en date est de juin 2012), le Cameroun (préambule de la constitution de 1996 révisée), le Congo Brazzaville (article 21 de l'acte fondamental), le Gabon (article 1er de la constitution de 1991), le Mali (article 15 de la constitution de 1990), le Niger (article 27 de la constitution de 1996), le Sénégal (article 8 de la constitution de 2001), le Togo (article 41 de la constitution de 1992), le Tchad (article 47 de la constitution de 1996).

176 A la lecture de l'alinéa d de l'article 4 du Traité, ces sept domaines ne sont pas limitatifs « Instituer une coordination des politiques sectorielles nationales, par la mise en œuvre d'actions communes notamment dans les domaines suivants : ressources humaines, aménagement du territoire, les transports et les communications, l'environnement, l'agriculture, l'énergie, l'industrie et les mines.... »

Le rapprochement des législations entre les États membres de l'Union constitue le procédé classique adopté pour atteindre les objectifs d'intégration énoncés à l'article 4 du Traité. L'article 60 du Traité confère à cet effet à la Conférence des Chefs d'États et de Gouvernement la prérogative de définir les domaines prioritaires dans lesquels l'Union procédera à un rapprochement des législations entre les États membres.

Poursuivant les mêmes objectifs, l'article 82 du Traité autorise le Conseil des Ministres à prendre des mesures relatives à l'harmonisation des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres.

La Conférence de Stockholm de 1972, qui a propulsé une dynamique institutionnelle tant à l'échelle internationale¹⁷⁷ qu'aux échelles nationales¹⁷⁸ a jeté les bases de la prise de mesures juridiques et institutionnelles relatives à la gestion de l'environnement. Associé aux préparatifs de la Conférence de Rio de 1992, les États membres de l'UEMOA se sont lancés dans des processus d'amélioration de la gestion de l'environnement et des ressources naturelles en s'inscrivant dans des dynamiques de planification environnementale¹⁷⁹.

Dans un tel contexte, il est fondé de soutenir que les initiatives de mise en place d'une institution communautaire comme l'UEMOA, qui ambitionne d'harmoniser les cadres juridiques de ses États membres ne puissent écarter dans cet exercice, les instruments juridiques visant la préservation de l'environnement.

Le droit comparé communautaire européen illustre le bien-fondé de cette conviction. En effet, avant l'entrée en vigueur de l'Acte Unique Européen, le législateur communautaire européen, à défaut d'une base juridique spécifique relative aux questions d'environnement, fondait son intervention en la matière notamment sur l'article 100 du Traité, relatif à l'harmonisation des législations nationales¹⁸⁰.

177 La création du PNUE en 1972 a été l'une des recommandations de la Déclaration de Stockholm.

178 La Conférence de Stockholm de 1972 a influencé la mise en place de départements ministériels en charge de l'environnement dans les différents gouvernements.

179 Les premiers modes de planification environnementale ont fait leur apparition dans les années 1970-80 avec l'appui des agences d'aides, notamment l'Agence d'aide américaine (USAID), qui fut pionnière à cet égard. Suivront ensuite l'UICN et le PNUE, qui ont fait la promotion des stratégies nationales de conservation. Le Bureau des Nations Unies pour les régions soudano-sahéliennes (UNSO), le CILSS et le Club du Sahel, pour leur part, lanceront dans la même période les plans nationaux anti-désertification. Dans cette même dynamique, des planifications plus sectorielles, tels les plans d'action forestiers, verront le jour à la grande satisfaction des pays forestiers. Ainsi, chemin faisant, les schémas d'aménagement du territoire se sont généralisés. Ces différents processus conduiront progressivement à l'adoption et à la mise en place des plans nationaux d'action pour l'environnement (PNAE). Adoptés en particulier par les pays africains, les PNAE constituent des processus de planification qui s'inspirent d'expériences novatrices. De Madagascar à l'Île Maurice en passant par le Lesotho, qui furent les pays pionniers, les PNAE se sont répandus dans presque la moitié des pays africains. Mais tous les pays n'ont pas gardé la même appellation. Si au Cameroun il a été question de plan national de gestion de l'environnement (PGE), le Bénin par exemple l'a intitulé plan d'action environnemental (PAE). Pour plus de détails sur la planification environnementale, voir Maurice Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF/AUPELF, 1996, pp. 84-85.

180 Nicolas de Sadeleer, *Le droit communautaire et les déchets*, LGDJ, Paris, Bruylant, Bruxelles, 1999, p.27.



L'institution d'un marché commun au sein des États membres de l'UEMOA constitue le troisième objectif¹⁸¹ phare de l'Union. Sa réalisation passe nécessairement par l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des normes techniques ainsi que des procédures d'homologation, de certification, de contrôle de leur observation¹⁸², notamment en matière d'environnement. L'environnement constitue d'ailleurs le terreau le plus fertile pour l'harmonisation des cadres juridiques y relatifs. En effet, dans son concept global, l'environnement ne connaît pas de frontières et, de ce point de vue, le droit communautaire reste le meilleur cadre de résolution adéquate des problèmes liés à la gestion concertée des ressources naturelles transfrontalières. A contrario, le défaut d'harmonisation dans le domaine de l'environnement peut créer un déséquilibre des investissements dans les différents États de l'Union. Les investisseurs, dont les choix stratégiques restent majoritairement guidés par l'intérêt et le profit sont plus enclins à investir dans les pays où les contraintes fiscales et environnementales leurs sont les plus avantageuses, c'est-à-dire minimales. Le secteur minier illustre parfaitement cette assertion. Prenons l'exemple de deux pays A et B qui disposent chacun des mêmes teneurs et quantité d'or dans leur sous-sol. La logique de rationalité voudrait que l'investisseur minier oriente son choix vers le pays B dont le cadre juridique serait moins contraignant en matière de préservation de l'environnement que le pays A dont le Code de l'environnement renfermerait des mesures plus rigoureuses.

S'inscrivant dans une dynamique de mise en œuvre du droit international de l'environnement, les États membres de l'UEMOA ont défini, à travers des cadres juridiques nationaux, de nombreuses normes environnementales. Ces normes servent à réguler les exportations et les importations de certains produits¹⁸³. L'on ne doute pas que ces normes environnementales sont prises en compte dans les normes techniques évoquées à l'article 76 du Traité.

L'examen des dispositions relatives à la libre circulation des biens et des personnes laisse entrevoir que la préoccupation environnementale est bien présente dans l'esprit du législateur communautaire. En effet, pour réussir l'institution d'un marché commun entre les membres de l'Union, le Traité proclame, dans ses articles 91 à 96, la libre circulation des personnes, des services et des capitaux dans l'espace UEMOA. Cette libre circulation est cependant soumise

181 Article 4 du Traité de l'UEMOA : « Sans préjudice des objectifs définis dans le Traité de l'UEMOA, l'Union poursuit dans les conditions établies par le présent Traité, la réalisation des objectifs ci-après : a) renforcer la compétitivité des activités économiques et financières des États membres dans le cadre d'un marché ouvert et concurrentiel et d'un environnement juridique rationalisé et harmonisé, b) assurer la convergence des performances et des politiques économiques des États membres par l'institution d'une procédure de surveillance multilatérale, c) créer entre les États membres un marché commun basé sur la libre circulation des personnes, des biens, des services, des capitaux et le droit d'établissement des personnes exerçant une activité indépendante ou salariée, ainsi que sur un tarif extérieur commun et une politique commerciale commune, d) instituer une coordination des politiques sectorielles nationales, par la mise en œuvre d'actions communes et éventuellement de politiques communes notamment dans les domaines suivantes : ressources humaines, aménagement du territoire, transport et télécommunications, environnement, agriculture, énergie, industrie et mines, e) harmoniser dans la mesure nécessaire au bon fonctionnement du marché commun, les législations dans les États membres et particulièrement le régime de la fiscalité ».

182 Selon l'article 76 du Traité, en vue de l'institution d'un marché commun prévue à l'article 4, l'Union poursuit la réalisation progressive des objectifs suivants : [...] e) l'harmonisation et la reconnaissance mutuelle des normes techniques ainsi que des procédures d'homologation et de certification du contrôle de leur observation.

183 Notamment les produits chimiques tels les pesticides, certains produits alimentaires, agricoles etc.

à des restrictions définies aux articles 79 et 94 du Traité. En effet, ces articles autorisent, sur la base des principes de précaution et de prévention, un État membre à prendre des mesures restrictives à cette libre circulation lorsque celles-ci sont justifiées par des raisons de moralité publique, d'ordre public, de sécurité publique, de protection de la santé ou de la vie des personnes et des animaux, ainsi que de la préservation de l'environnement. Ce principe de précaution¹⁸⁴, qui déroge aux principes du droit communautaire classique sur la libre circulation des biens et des personnes, admet au nom de l'intérêt supérieur attaché à la préservation de l'environnement et à la santé, des restrictions à la liberté du commerce et de l'industrie. Sur la base de ces restrictions, un État peut être autorisé à interdire l'importation, le transit ou le retrait du marché, d'un produit susceptible d'avoir des impacts négatifs sur l'environnement sans attendre que le risque se confirme. C'est notamment en matière de biosécurité que sont prises des dispositions juridiques nationales et communautaires qui imposent des obligations strictes pour le transport, le transit, l'importation et l'exportation visant à éviter la survenance de risques biotechnologiques au sein des États membres¹⁸⁵.

Tenue, au regard du principe général de l'acquis communautaire, de prendre en compte les avancées des organisations sous régionales africaines auxquelles ses États parties sont également membres, l'UEMOA se voit de facto dans l'obligation d'intégrer la problématique environnementale dans son champ de compétence. Cette obligation est d'ailleurs reprise à l'article 100 du Traité de l'UEMOA qui renvoie implicitement aux expériences en matière d'environnement de ces organisations sous régionales d'intégration. Les organismes tels que le Comité Inter États de Lutte contre la Sécheresse dans le Sahel (CILSS), la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union Africaine (UA), ont chacune une longue expérience et des acquis considérables en matière de préservation de l'environnement.

Le CILSS, mis en place en septembre 1973 au lendemain des grandes sécheresses qui ont frappé les pays sahéliens ouest africains dans les années 70, s'est donné pour mandat de s'investir dans la recherche de la sécurité alimentaire et dans la lutte contre les effets de la sécheresse et de la désertification, pour un nouvel équilibre écologique. Il a joué un rôle prépondérant dans la coordination de la préparation de la convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification¹⁸⁶. Il appuie par ailleurs les États membres dans la mise en œuvre de cette convention, en collaboration avec l'UEMOA et la CEDEAO. L'Union africaine a joué un rôle hautement appréciable dans la préservation de l'environnement et des ressources naturelles du continent. C'est sous son égide que la Convention africaine sur

184 Selon le Principe 15 de la Déclaration de Rio de 1992 sur l'environnement et le développement « pour protéger l'environnement, des mesures de précaution doivent être largement appliquées par les États selon leur capacités. En cas de risque de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitudes scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement ».

185 Dans le cadre de la mise en œuvre du Protocole de Cartagena sur la prévention des risques biotechnologiques, adopté en janvier 2000, et pour des mesures de précaution, certains États membres de l'UEMOA, notamment le Burkina Faso et le Sénégal, ont soumis l'importation des organismes génétiquement modifiés (OGM) à des conditions rigoureuses. Le projet de règlement de l'UEMOA sur la prévention des risques biotechnologiques aborde la question dans le même sens.

186 Le CILSS abrite le secrétariat technique du programme d'action sous régional de lutte contre la désertification de l'Afrique de l'Ouest et du Tchad.



la conservation de la nature et des ressources naturelles a été élaborée et adoptée en 1968, alors même que les États africains venaient d'accéder à la souveraineté internationale. D'autres cadres juridiques régionaux sur l'environnement ont été élaborés et adoptés sous son égide. Dans la même dynamique on peut citer la Convention de Bamako de 1991 sur l'interdiction d'importer en Afrique des déchets dangereux et sur le contrôle des mouvements transfrontières et la gestion des déchets dangereux produits en Afrique.

La CEDEAO a quant à elle montré son intérêt pour les questions relatives à la préservation de l'environnement en leur consacrant, dans son Traité constitutif, un chapitre entier. L'Acte constitutif de la CEDEAO dispose ainsi à son article 29 que « les États parties s'engagent à protéger, préserver et améliorer l'environnement naturel de la région et coopérer en cas de désastre naturel ». Les questions environnementales sont traitées au sein du département de l'Agriculture, de l'environnement et des ressources en eaux (DAERE). La CEDEAO dispose d'une politique environnementale et de politiques sectorielles régissant des secteurs connexes ayant des liens étroits avec l'environnement, au sein desquelles sont incorporées à des degrés divers, les préoccupations relatives à l'environnement. L'on peut citer la politique agricole, la politique régionale des ressources en eau de l'Afrique de l'Ouest.

Sans en faire, de façon explicite, un élément central dans son texte fondateur, le législateur communautaire a en référence à des questions porteuses d'enjeux globaux (politiques de développement communautaire) ou sectoriels (commerce, libre circulation des biens et des personnes) ou sur la base des avancées communautaires et internationales, intégré la question environnementale dans son champ de compétence. Qu'est ce qui justifie donc cette prise en compte implicite de l'environnement par l'Acte constitutif de l'UEMOA ?

2. La méprise de l'environnement : entre omission, négligence et volonté

Après avoir établi le constat que la prise en compte des questions relatives à la préservation de l'environnement est assurée de façon incidente par l'acte constitutif de l'UEMOA, on peut s'interroger sur les motivations du législateur communautaire. Dans la tentative d'y répondre, trois hypothèses seront analysées, à savoir la thèse de l'omission, celle de la négligence et l'hypothèse selon laquelle la prise en compte implicite de la préservation de l'environnement est un choix procédural délibéré.

L'oubli suppose que les signataires de l'acte de naissance de l'institution communautaire francophone ouest-africaine¹⁸⁷ aient eu, au moment de son adoption, conscience des questions environnementales, mais aient omis d'en tenir compte de façon explicite.

La négligence quant à elle suppose que les signataires du Traité de l'UEMOA aient eu, en janvier 1994, conscience des questions relatives à la préservation de l'environnement, mais qu'ils n'aient pas trouvé nécessaire de lui accorder une importance particulière, estimant que la réalisation des objectifs de l'Union devrait passer par l'unique développement des secteurs susceptibles d'assurer de manière directe et étroite une croissance économique des États membres.

187 En dehors de la Guinée Bissau, qui a rejoint l'Union aux termes d'un accord d'adhésion en date du 5 mars 1997, et qui est un pays lusophone, tous les sept autres pays membres de l'UEMOA sont francophones. Le français est également une langue officielle au sein de l'UEMOA, comparativement à d'autres institutions, comme la CEDEAO, qui utilisent l'anglais comme langue officielle.

Si la prise en compte implicite des considérations environnementales dans le Traité de l'UEMOA ne peut être assimilée à un oubli, elle ne peut non plus être imputée à une négligence. En effet, après les grandes sécheresses des années 70-72 qui ont occasionné la mort de plus de deux cent mille personnes et des millions d'animaux en Afrique sub-saharienne¹⁸⁸, la presque totalité des pays membres de l'UEMOA ont fait de la préservation de l'environnement une question d'intérêt national en lui accordant une priorité. Cette considération s'est traduite par la mise en place, au cours de la même période, de cadres institutionnels adéquats, notamment des départements ministériels chargés de la coordination des politiques en matière d'environnement dans ces différents pays. Les Conférences de Stockholm de 1972¹⁸⁹ et celle de Rio de 1992 ont renforcé ces cadres institutionnels. Le cadre institutionnel de la gestion de l'environnement a parfois fait l'objet d'une évolution particulière dans certains de ces pays. C'est le cas notamment du Burkina Faso, où l'environnement a été successivement associé au tourisme, à l'agriculture, à l'eau, aux eaux et forêts, au cadre de vie et au développement durable pour former un département ministériel. Il a aussi été, à une période donnée de son évolution institutionnelle, fusionné avec l'agriculture et l'élevage pour former un grand département ministériel en charge du développement rural.

En général, ces mutations institutionnelles se sont soldées dans bon nombre de pays par la mise en place de département ministériel à dominance environnement¹⁹⁰. Mais force est de reconnaître que l'environnement à lui seul a fait rarement l'objet d'un département ministériel spécifique. Les récentes évolutions institutionnelles dans plusieurs États membres de l'UEMOA ont vu la fusion de l'environnement avec les eaux et forêts, la protection de la nature, l'écologie, l'urbanisme, l'assainissement ou le développement durable. La presque totalité des pays membres de l'UEMOA avait, bien avant janvier 1994, date de l'adoption du Traité, un département ministériel en charge de la gestion l'environnement, associé à d'autres secteurs ou à dominance environnementale.

L'acte constitutif de l'UEMOA a été adopté plus de deux décennies après la Conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, tenue à Stockholm en 1972, et une vingtaine de mois après celle de Rio de Janeiro de 1992, consacrée à l'environnement et au développement. Si la Conférence de Stockholm a marqué l'histoire de la préservation de l'environnement au plan universel par la création du PNUE, celle de Rio a constitué une étape décisive dans le développement des cadres juridiques, surtout nationaux de la conservation et de l'utilisation rationnelle des ressources naturelles. On note entre autres l'adoption des conventions sur la biodiversité et sur les changements climatiques, ainsi que la prise de conscience des effets néfastes de la désertification, la définition l'Agenda 21 pour l'opérationnalisation du développement durable. Cette planification pour le 21^{ème} siècle en matière de gouvernance environnementale a davantage rapproché la préservation de l'environnement aux questions économiques à travers la clarification de la notion du développement durable.

188 UNCCD, *Cap sur Terre, une introduction à la convention sur la lutte contre la désertification, sa raison d'être et ce qu'elle apporte de nouveau*, 2000.

189 Même si les États africains ont brillé par leur absence remarquable à cette Conférence.

190 Dans les départements ministériels en charge de la gestion de l'environnement à dominance environnementale, le volet environnement prime sur les autres secteurs associés. Cette prédominance se traduit souvent par l'importance des services ou directions en charge de l'environnement, ainsi que des réalisations, des financements ou du personnel affecté à l'environnement.



Bien que la participation africaine en général et celle des pays membres de l'UEMOA en particulier à la Conférence de Stockholm n'ait pas été à la hauteur des attentes pour diverses raisons, notamment la crainte de voir leur développement freiné par les exigences de préservation de l'environnement¹⁹¹, la création du PNUE a néanmoins constitué un facteur moteur dans le processus de prise en compte des questions d'environnement au sein de ces États. Ce faisant les États membres de l'UEMOA se sont appropriés les acquis de cette Conférence.

Leur absence remarquée à la conférence de Stockholm contraste fortement avec la forte mobilisation notée 20 ans plus tard à celle de Rio en 1992, témoin d'une plus grande conscience de la préservation de l'environnement mais aussi et surtout des opportunités liées à un développement durable. Les États africains n'ont pas voulu manquer cet important rendez-vous où les règles universelles de la gestion des ressources biologiques, dont les plus importantes se trouvent sur leur territoire, devaient être prises. S'ajoute à ces justificatifs le fait que les États africains sahéliens, surtout membres de l'UEMOA, ont voulu mettre à profit la Conférence de Rio pour attirer l'attention de l'opinion publique internationale sur l'épineuse question de la désertification.

Les rencontres universelles sur l'environnement ont développé une prise de conscience généralisée sur la préservation de l'environnement dans le monde, y compris dans les États membres de l'UEMOA. Cette prise de conscience, qui a atteint un niveau élevé après la Conférence de Rio 1992, s'est traduite par la proclamation d'un droit à un environnement sain par la quasi-totalité des lois fondamentales de ces pays conformément à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981.

L'appel sur les effets néfastes de la désertification, lancé par les pays sahéliens lors de la Conférence de Rio (1992) a reçu un écho favorable puisque l'Assemblée générale des Nations Unies¹⁹² adoptait au cours de la même année la résolution instituant un Comité intergouvernemental de négociation chargé d'élaborer un projet d'instrument juridiquement contraignant sur la désertification. La quasi-totalité des pays membres de l'UEMOA, ainsi que les institutions communautaires sous régionales dont ils sont membres, notamment le CILSS, se sont mobilisés entre 1992 et 1994 autour des préparatifs de cet instrument juridique universel sur la lutte contre la désertification, qui a abouti en janvier 1994 à l'adoption de la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification. Entre l'adoption de cette Convention et celle du Traité de l'UEMOA, il y a eu juste une semaine d'écart¹⁹³.

191 Sur cette crainte des États africains, voir A. Garané, «Les préoccupations environnementales dans les expériences d'intégration économique régionale en Afrique : la nécessité d'une politique communautaire», *Annuaire africain de droit international*, Vol. 9, 2001, pp. 143- 184. Voir également M. Kamto, *Droit de l'environnement en Afrique*, Paris, Edicef/Aupelf, 1996, pp. 27-33; A. KISS, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pedone, 1989, pp. 36-38.

192 Par la Résolution 47/188 du 22 décembre 1992, la 47ème Assemblée générale des Nations Unies a mis en place un Comité intergouvernemental de négociation chargé d'élaborer un projet d'instrument juridiquement contraignant sur la désertification.

193 Alors que le Traité de l'UEMOA a été adopté le 10 janvier 1994, la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification l'a été sept jours plus tard, le 17 janvier de la même année.

Analysant la question de l'omission et de la négligence sous l'angle du droit comparé, il convient de signaler que l'UEMOA, en tant qu'organisation d'intégration économique sous régionale africaine d'obédience francophone, s'inspire de l'Union européenne, qui constitue une référence notamment liée au poids de l'histoire¹⁹⁴. Outre ce lien historique qui lie les deux institutions, il convient de souligner que l'Union européenne est aussi l'un des principaux partenaires financiers de l'UEMOA.

L'Acte Unique européen, entré en vigueur le 1er juillet 1987 et complétant le Traité Européen, a consacré une part importante à l'environnement¹⁹⁵ à travers son titre VII. Avec l'entrée en vigueur de l'Acte Unique européen, la protection de l'environnement est devenue non seulement un objectif à part entière de la Communauté¹⁹⁶, mais également une composante obligée des autres politiques menées par la Communauté¹⁹⁷.

Dans un contexte africain, selon l'article 3 de l'Acte constitutif de la COMESA, l'objectif du marché commun est la réalisation d'une croissance et d'un développement durable des États membres, en favorisant un développement plus équilibré et plus harmonieux de leurs structures de production et de commercialisation.

L'ensemble de ces différents événements internationaux et régionaux ne peuvent pas manquer d'influencer la mise en place d'une organisation d'intégration économique régionale regroupant des pays parmi les plus exposés aux dommages environnementaux, notamment ceux liés à la désertification et aux changements climatiques. Cette influence est d'autant plus forte que le développement économique de ces États, qui s'appuie pour une bonne partie sur la contribution technique et surtout financière de la coopération bi- et multilatérale, requiert de leur part l'application rigoureuse des principes généraux du droit de l'environnement, en l'occurrence ceux de la coopération et de la solidarité internationale.

Ces considérations confirment l'hypothèse selon laquelle la question relative à la préservation de l'environnement ne peut être ni une omission ni une négligence de la part des rédacteurs de l'Acte constitutif de l'UEMOA.

Cette conclusion nous amène à envisager l'analyse d'une troisième hypothèse selon laquelle les artisans de l'instrument fondateur de l'UEMOA avaient pris conscience des questions environnementales lors de son adoption, mais ont convenu d'énoncer les principes fondamentaux dans le Traité constitutif et de renvoyer les modalités opérationnelles de mise en œuvre au cadre juridique défini à l'article 101 du Traité, à savoir le Protocole Additionnel II.

194 En dehors de la Guinée Bissau, tous les autres pays membres de l'UEMOA sont des anciennes colonies de la France, pays dont la puissance économique et le poids politique sont reconnus au sein de l'Union européenne.

195 Il est vrai que le Traité de l'Union européenne a ignoré l'environnement jusqu'en 1987, date à laquelle l'Acte Unique complétant ce Traité a consacré son Titre VII à l'environnement (articles 174 à 176 de l'Acte Unique européen).

196 Article 130 R, paragraphe 1 de l'Acte Unique Européen.

197 Article 130 R, paragraphe 2 de l'Acte Unique Européen.



Cette thèse paraît la plus probable car les politiques sectorielles, dont celle en matière d'environnement, définies par le Protocole Additionnel II sont des instruments opérationnels de mise en œuvre des objectifs de l'Union définis à l'article 4 du Traité. Dans cette optique, il convient de noter par ailleurs que les principes fondamentaux dont il pourrait être question n'ont pas été suffisamment énoncés par le premier texte du droit primaire de l'UEMOA, à savoir le Traité¹⁹⁸.

Le Protocole Additionnel II a-t-il comblé les insuffisances du Traité dont il fait partie intégrante? Le Protocole Additionnel II, second acte juridique du droit primaire faisant partie intégrante du Traité de l'UEMOA, définit sept politiques sectorielles communes à mettre en œuvre pour parvenir à l'objectif communautaire d'intégration économique des États membres de l'Union¹⁹⁹. L'environnement fait partie des sept politiques mais n'occupe que la quatrième position dans l'ordre de leur énumération. Sans présager un éventuel lien entre l'ordre de citation et l'ordre des priorités, il est à noter que la question environnementale mériterait une attention plus spécifique au regard des enjeux associés.

BIBLIOGRAPHIE

DE SADELEER Nicolas, *Le droit communautaire et les déchets*, LGDJ, Paris, Bruylant, Bruxelles, 1999.

GARANE Amidou, «Les préoccupations environnementales dans les expériences d'intégration économique régionale en Afrique : la nécessité d'une politique communautaire», *Annuaire africain de droit international*, Vol. 9, 2001, pp. 143-184.

KAMTO Maurice, *Droit de l'environnement en Afrique*, EDICEF/AUPELF, 1996.

KISS Alexandre, *Droit international de l'environnement*, Paris, Pedone, 1989.

MEKOUAR Ali Mohamed, « Le droit à l'environnement dans la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples », *Etude juridique de la FAO* en ligne, N° 16, avril 2001.

198 Le traité constitue, avec le Protocole Additionnel II, le droit primaire de l'UEMOA.

199 Article 101 du Traité de l'UEMOA: « En vue de compléter les politiques économiques communes menées au niveau de l'Union, il est institué un cadre juridique définissant les politiques sectorielles devant être mises en œuvre par les États membres. Ces politiques sectorielles sont énoncées et définies par le Protocole Additionnel n° II ».



INSUFFISANCE DES RESSOURCES HUMAINES ET FINANCIÈRES POUR UNE MEILLEURE APPLICATION DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT AU MALI

Étienne Touré MOUSSA

Résumé

Le droit qui constitue un outil important de régulations des activités humaines permet d'apporter des réponses crédibles à la gestion des problèmes environnementaux. À travers le droit, il s'agit d'autoriser, d'interdire et d'encadrer les activités susceptibles de produire des conséquences sur l'environnement. Cette préoccupation a été à l'origine de la naissance et du développement fulgurant du droit de l'environnement. Cependant, cette branche du droit a souffert et continue de souffrir, dans certains pays, de problèmes liés à son ineffectivité. C'est le cas du Mali où l'effectivité du droit de l'environnement²⁰⁰, en dépit de nombreuses dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires, se heurte à une insuffisance criarde des ressources humaines, financières et institutionnelles. Quelles en sont les conséquences sur la mise en œuvre du droit de l'environnement au Mali ? C'est la question principale à laquelle le présent article entend répondre.

Mots clés : Droit de l'environnement ; mise en œuvre ; insuffisance de ressources.

Abstract

The law, which represents a significant tool for human activities regulation, is able to bring credible responses to the management of environmental issues. Through the law, it is possible to authorize, prohibit and frame activities that may produce impact on the environment. This concern has been at the origin of the apparition and the phenomenal growth of Environmental Law. However, this branch of Law has been suffering, in many countries, from a low effectiveness. This is the case in Mali, where the effectiveness of Environment law, despite the numerous constitutional, legislative and regulatory measures, faces a deficit of human, financial and institutional resources. What are their consequences on the implementation of Environmental Law in Mali? This article aims to provide answers to this key issue.

Keywords: *Environmental law; implementation, lack of resources.*

200 Aux termes de l'article 2 de la loi 01-020 du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances : « l'environnement est un ensemble perçu comme une entité, dans un espace et un temps donné, des facteurs physiques susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect, immédiat ou à terme, sur l'espace humaine et ses activités et sur les espèces animales et végétales ».

INTRODUCTION

Si la prise de conscience des questions environnementales préoccupe progressivement l'humanité depuis le début du 20^{ème} siècle, l'émergence d'un droit de l'environnement a pris effectivement corps à partir des années 1970. Ce droit dit de troisième génération est pour le moins vaste et englobe les préoccupations aussi diverses que variées, relatives à la biodiversité, aux déchets et substances dangereuses, à la désertification et à la protection des écosystèmes, à la faune et à la flore, à la protection de l'air, du milieu hydrique etc.

Ce droit s'est d'abord construit avec l'annonce de grandes Déclarations et Principes qui en ont été le socle d'émergence.

La déclaration de Stockholm sur l'environnement en 1972, celle de Rio sur l'environnement et le développement en 1992, celle de Johannesburg en 2002, auxquelles il faut ajouter les Objectifs du millénaire pour le développement adoptés à New York en 2000 dont le point 7 traduit spécifiquement la volonté des États de la communauté internationale de préserver et d'améliorer l'environnement mondial.

Si ces Déclarations et principes non contraignants constituent la « conscience morale » des États en matière de sauvegarde et de protection de l'environnement, leur portée politique au plan international est importante mais reste limitée par l'absence d'un dispositif juridique ayant force exécutoire.

Afin de corriger ces insuffisances juridiques, de nombreux instruments internationaux au caractère plus contraignant ont été signés et adoptés par les États en matière de protection de l'environnement. Certains de ces accords et traités internationaux ont été ratifiés par le Mali et font désormais partie intégrante du dispositif interne en matière d'environnement et sont venus renforcer un droit interne existant. Le droit malien s'articule autour de trois composantes majeures : la protection du cadre de vie, la protection de la biodiversité et la protection du patrimoine hydrique.

Bien que couvrant tous les aspects de l'environnement, ce dispositif est inefficace pour minimiser les agressions qui sont à la base de la dégradation de l'environnement.

Pour tenter d'élucider les causes de cette inefficacité, l'article présentera les dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires (1) avant de mettre l'accent sur l'état des lieux de l'effectivité du droit de l'environnement au Mali (2).

1. Les dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires pour protéger l'environnement

La protection de l'environnement relève du domaine de la loi. Cependant, à l'image d'autres normes nationales, la constitution malienne du 25 février 1992 contient plusieurs dispositions qui expriment la volonté des pouvoirs publics d'assurer la protection de la nature et de ses ressources. La prise en compte de l'aspect environnemental dans le texte fondamental de la République dénote l'importance que revêtent les enjeux environnementaux. Le droit à l'environnement étant une composante du droit à la vie, lequel est un droit fondamental reconnu tant au niveau international que national, sa consécration constitutionnelle est une marque de reconnaissance du caractère sacré du droit des gens.



A travers l'alinéa 5 du préambule de la constitution malienne du 25 février 1992, le peuple souverain du Mali s'engage à assurer l'amélioration de la qualité de la vie, la protection de l'environnement et du patrimoine culturel.

L'article 15 ajoute: « *Toute personne a droit à un environnement sain. La protection, la défense de l'environnement et la promotion de la qualité de la vie sont un devoir pour tous et pour l'État* ».

La constitution fixe le cadre de référence pour toute législation environnementale dans le ressort de la juridiction nationale. L'environnement étant du domaine de la loi, on assiste à une floraison d'initiatives législatives et réglementaires pour mieux préciser les conditions dans lesquelles doivent s'exercer les droits d'utilisation des ressources et les devoirs des citoyens en matière de protection de l'environnement.

Aussi, le Mali a souscrit à un nombre relativement important de Conventions internationales, d'Accords et Traités dans le domaine de l'environnement. Ces conventions « régulièrement ratifiées » ont une force supérieure aux lois internes dans les domaines concernés et intègrent donc le droit positif du pays. Mieux, le Mali a déployé des efforts significatifs pour satisfaire ses obligations/engagements dans le cadre de ces conventions, notamment en les intégrant dans les lois, les politiques et les institutions nationales.

C'est dans ce cadre qu'il faut noter des activités importantes du Partenariat pour le développement du droit et des institutions de gestion de l'environnement en Afrique (connu sous le sigle anglais PADELIA), pour la domestication des lois internationales relatives à l'environnement.

A cet égard, le droit malien de l'environnement constitue un droit dynamique, marqué par la vitalité et la diversité des règles qui le composent. Plutôt que de les analyser toutes, on soulignera, à titre illustratif les obligations contenues dans certaines d'entre elles.

- **La loi n° 01-020 du 30 mai 2001 relative aux pollutions et aux nuisances**²⁰¹: cette loi institue les études d'impact environnemental, l'audit environnemental ainsi que le droit à l'information environnementale. La loi, en son article 2, fait obligation à toute personne d'éliminer les déchets nocifs à l'écosystème qu'elle produit ou qu'elle détient. Des décrets fixent les modalités d'application de la loi, notamment en ce qui concerne la procédure d'étude d'impact sur l'environnement et l'audit environnemental de tous les travaux et/ou aménagements pouvant être source de pollution ou de dégradation de l'environnement.

201 Le cadre de vie des populations aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain et semi urbain est affecté par des pollutions dont la plupart sont d'origine anthropique. La production de déchets solides dans certaines villes secondaires atteint annuellement 19.000 à 91.000 m3. Les activités des 115 unités industrielles recensées génèrent annuellement 23,4 millions de tonnes de déchets solides. La production de déchets liquides varie de 389.254 m3 à 1.186.834 m3 par an suivant les localités. Les déchets biomédicaux, générés par neuf (09) hôpitaux, cinquante huit (58) centres de santé de référence, 744 CSCOM (en toutes lettres) fonctionnel et 292 structures sanitaires privées sont évalués au minimum 585 tonnes par an soit 1.603 Kg/jour (2003). Plus de 30 sites ont été contaminés par des pesticides obsolètes et déchets apparentés.

La loi, en ses articles 10 et 12, pour la lutte contre la pollution atmosphérique :

- soumet à autorisation préalable les unités et les activités génératrices de substances polluantes de l'air sous forme de rejets, de fumées, de poussières, de gaz ou de liquide ;
- fait obligation aux auteurs d'émissions dans l'atmosphère de substances susceptibles de constituer une menace pour les personnes ou leurs biens, de mettre en œuvre les mesures propres à les supprimer ;
- fait obligation aux bénéficiaires de fournir des renseignements statistiques et soumet leurs opérations ou activités à un contrôle par ses services techniques compétents.

- **La loi n°02-006 du 31 janvier 2002 portant Code de l'Eau²⁰²**: cette loi a procédé à une certaine protection de l'écosystème à travers les diverses utilisations faites de l'eau ; celle-ci étant un élément absolument indispensable à la vie, dont l'utilisation ne se fait pas sans difficultés.

- La gestion et la protection du domaine hydraulique sont organisées sous la responsabilité du Ministre chargé de l'Eau et des représentants de l'État au niveau de la région, du cercle ou de la commune conformément aux dispositions de la législation en vigueur sur la protection de l'environnement et du cadre de vie (art. 9 à 13) ;
- Le texte réserve au Ministre de l'environnement d'importantes prérogatives en matière de protection. Il peut notamment après avis des ministres chargés de l'eau et de la santé, autoriser et/ou réglementer tout déversement ou écoulement, rejet, dépôt direct ou indirect dans les eaux, des matières susceptibles d'en altérer la qualité en portant atteinte à la santé publique ainsi qu'à la faune et la flore aquatiques ;
- Tout utilisateur d'eau, menant une activité source de pollution, ou pouvant présenter des dangers pour la ressource en eau ou l'hygiène du milieu, est tenu de prendre les mesures propres à enrayer ou prévenir les dits dangers. Tout pollueur sera payeur des coûts qu'engendreront ses activités polluantes (art 16) ;
- La détermination des mesures de prévention de la pollution et les conditions et modalités de contrôle des éléments physiques, chimiques, biologiques et radiologiques des eaux seront fixées par voie réglementaire (art 17) ;
- La lutte contre les effets nuisibles des eaux est organisée à travers des mesures d'assainissement du milieu et de lutte contre les inondations (art. 26 à 43).

- **La loi relative à la gestion des ressources forestières et la conservation de la diversité biologique²⁰³**: Elle est constituée essentiellement par la loi n°95-04 AN-RM du 18 janvier 1995 fixant les conditions de gestion des ressources forestières et ses textes d'application.

202 Les ressources en eau du Mali sont constituées d'eaux de surface pérennes évaluées à 56 milliards de m³, d'eaux de surface non pérennes estimées à près de 15 milliards de m³ et des nappes souterraines dont les réserves varient entre 450 et 600 milliards de m³ avec une recharge annuelle oscillant entre 3 et 4 milliards de m³ (MH/PNUD, 1994). Le volume des eaux de pluies tombées annuellement est estimé à 415 milliards de m³ (sur la base d'une pluviométrie moyenne de 335 mm calculée sur la période 1965-2001 pour l'ensemble du pays).

203 Selon des données datées de 1986-1991, le domaine forestier du Mali couvrait une superficie de 31 millions d'hectares, (environ 25% de la superficie du pays) avec un volume sur pied supérieur à 520 millions de m³ soit 416 millions de tonnes de bois.

Elle s'efforce de protéger la diversité biologique par l'institution de restriction dans l'exploitation des ressources forestières à travers notamment les systèmes de forêts classées et de zones protégées, l'institution d'autorisation d'exploitation, le contrôle et les sanctions. En outre, la loi institue une liste d'essences forestières protégées. Elle se réfère, en son article 14, aux espèces protégées par les conventions, les lois et les règlements qui, selon elle, ne doivent pas être touchées par les défrichements.

- **La loi n°95-031 du 24 mars 1995 fixant les conditions de gestion de la faune sauvage, de son habitat et de ses textes d'application**²⁰⁴: Elle a pour objectif la conservation, la protection et la mise en valeur de la faune sauvage et de son habitat naturel et la définition de ses conditions d'exploitation. La loi portant protection de la faune sauvage et de son habitat constitue effectivement, un instrument juridique appréciable pour la conservation de la diversité biologique de par les dispositions et mesures qu'elle contient, comme les mesures de protection générale des espèces fauniques, halieutiques et même végétales et celles relatives à la protection d'espèces fauniques.

D'autres législations comme celles relatives à la gestion de la pêche, de la pisciculture et la conservation de la diversité biologique existent. Elles traduisent toutes, la prise de conscience des autorités nationales des graves conséquences de l'érosion de la diversité biologique sur la vie et même sur l'existence de l'homme.

- **Loi sur la biosécurité** : En complément du cadre national de biosécurité validé en 2005, le Mali dispose d'une loi relative à la biotechnologie qui « s'applique à l'importation, l'exportation, le transit, l'utilisation confinée, la libération ou la mise sur le marché de tout organisme génétiquement modifié (OGM) qu'il soit destiné à être libéré dans l'environnement ou utilisé comme denrée alimentaire, aliment pour bétail ou produit de transformation, ou d'un produit dérivé d'organisme génétiquement modifié. Elle s'applique également aux OGM à double fonction pharmaceutique et alimentaire d'intérêt agricole » La loi comporte 78 articles repartis en 14 chapitres. Elle traite des dispositions générales, du cadre institutionnel de la notification, des décisions, des risques et de la gestion des risques, de la dissémination volontaire et/ou accidentelle et des mesures d'urgence. Elle traite également de l'identification et de l'étiquetage des renseignements commerciaux confidentiels, de l'exportation, de la responsabilité et de la réparation, des infractions et sanctions, des voies de recours et enfin des dispositions transitoires et finales.
- **La loi portant répression de l'importation et du transit des déchets toxiques** (loi 89-61 du 2 septembre 1989 et son décret d'application) : La loi interdit et réprime l'importation et le transit sur toute l'étendue de la République du Mali de déchets toxiques. Sont interdits aussi sur l'étendue du territoire : l'offre en vente, la vente, l'acquisition et la cession à quelque titre, la détention, la transformation, la destruction, la neutralisation et l'élimination de déchets toxiques provenant d'autres pays.

204 La faune compte plus de 136 espèces de mammifères. L'avifaune compte au moins 640 espèces y compris les espèces migratrices paléarctiques (900.000 Sarcelles d'été, 300.000 canards pilets, 9.000 sternes hansel, 3.500 sternes caspiennes et 25.000 ibis falcinelles ont été signalés dans le Delta central du Niger). La faune aquatique comporte plusieurs espèces de poissons (environ 24 espèces endémiques inventoriées dans le Niger) et d'autres animaux phares comme l'hippopotame nain, le lamantin, le caïman et le varan.

Il convient de rappeler que cette loi a été adoptée à une époque où se développait la pratique consistant pour les pays industrialisés à exporter et entreposer leurs déchets toxiques dans des pays pauvres notamment Africains.

Il faut aussi noter que cette loi traite de l'élimination de déchets ; elle se préoccupe des déchets produits à l'intérieur du pays, déchets qui peuvent être toxique ou non, même si l'article 2 précise que son champ d'application est « les déchets nocifs à l'écosystème », ce qui englobe les déchets toxiques.

Le Décret n°90-355/P-RM du 8 août 1990 portant fixation de la liste des déchets toxiques et les modalités d'application de la loi 89-61/AN-RM du 2 septembre 1989 portant répression de l'importation et du transit des déchets toxiques définit les déchets toxiques dont l'importation et le transit sont interdits, suivant leur composition chimique.

A la lumière des dispositifs législatifs ci-dessus cités, nous pouvons aisément comprendre que le droit de l'environnement au Mali s'articule autour de trois composantes majeures : la protection du cadre de vie, la protection de la biodiversité et la protection du patrimoine hydrique. La réglementation relative au cadre de vie concerne les pollutions et les nuisances, l'assainissement, le contrôle phytosanitaire, le contrôle des pesticides et l'étude d'impact environnemental. La législation sur la biodiversité est axée sur la gestion et la protection des ressources forestières, la gestion des ressources fauniques et halieutiques. Le Code de l'eau constitue la principale loi régissant le patrimoine hydrique. A côté de ce dispositif juridique interne de protection de l'environnement, il importe de signaler la loi relative à la charte pastorale et la loi d'orientation agricole. L'objectif recherché par les pouvoirs publics est de permettre la correction des insuffisances et des lacunes contenues dans le droit interne de l'environnement à travers la prise en compte de certaines problématiques environnementales soulevées par les conventions internationales et non intégrées dans le dispositif juridique interne.

2. L'état des lieux de l'effectivité du droit de l'environnement au Mali

L'ensemble des textes nationaux, régionaux et internationaux, ci-dessus, forme un dispositif juridique important qui concourt à donner corps au droit de l'environnement au Mali. Ils se caractérisent par leur foisonnement, ce qui traduit, incontestablement, la volonté des pouvoirs publics d'accorder une priorité aux questions d'environnement. Toutefois, ces différents instruments juridiques demeurent pour l'essentiel théoriques et connaissent un faible degré d'effectivité du fait de l'inefficacité des mécanismes de mise en œuvre.

La législation environnementale, de manière générale, connaît depuis quelques temps une dynamique d'adaptation de ses règles au nouveau contexte socio-politique dynamique qui a conduit à des innovations majeures.

L'esprit commun de ces nouveaux textes étant de parvenir à une meilleure protection du milieu naturel avec de plus en plus l'association des citoyens à la gestion des ressources naturelles et à la protection et la conservation de ces ressources, notamment en matière de chasse et de pêche. Il existe des conseils de chasse et des conseils de pêche au niveau de chaque collectivité territoriale et au niveau national. De même, les associations des

- Insuffisance des ressources humaines et financières pour une meilleure application du droit de l'environnement au Mali •



professionnels sont reconnues et participent même à la recherche des infractions dans les limites de leur ressort territorial (associations de chasseurs, guides de chasse etc.).

En effet, la mise en œuvre du droit de l'environnement au Mali révèle un véritable paradoxe : au foisonnement de règles relatives à la protection de l'environnement s'oppose une inefficacité des mécanismes de leur mise en œuvre. Il s'ensuit une très faible effectivité du droit de l'environnement dans son ensemble.

Les caractères sectoriels, les problèmes de capacités organisationnelles des structures et de leur stabilité, l'insuffisance des ressources humaines et financières pour certaines structures, notamment aux niveaux national, régional et local et, le non transfert de la gestion des ressources aux collectivités locales ont rendu difficile l'application correcte des textes. Les difficultés d'application des textes peuvent être liées aux réalités sociales, et aux faibles capacités de structures chargées du contrôle appartenant parfois à différents départements.

2.1 Le paradoxe institutionnel

Il est surtout dûes aux problèmes de coordination. En effet, le nombre élevé de structures concernées par l'environnement, leur appartenance à différentes autorités ministérielles, le caractère sectoriel de leurs activités a toujours rendu malaisé la coordination de manière générale et celle relative aux questions environnementales en particulier.

Partant, nous proposons : la mise en place d'un cadre institutionnel approprié en vue d'assurer la coordination, le contrôle et le suivi de la mise en œuvre de la PNPE ; le renforcement des capacités des différentes catégories d'acteurs ; l'harmonisation des lois et règlements en vigueur, l'élaboration des textes juridiques et réglementaires nécessaires (arrêtés d'application des différents textes de lois existants, Code de l'Environnement,...) et la définition des normes en matière d'environnement, dont les normes de rejet. Aussi, rendre obligatoire les études d'impacts environnementaux (EIE), comme prévu dans le Code des investissements et mettre en place une procédure d'EIE comme préalable à l'implantation de nouvelles unités d'exploitation industrielles.

2.2 Les insuffisances humaines

L'Environnement concernant plusieurs ministères, les compétences juridiques sont présentes et disponibles dans le cadre des directions générales ou alors au sein de bureaux juridiques, des services juridiques, ou encore des divisions du contentieux. Ce sont ces agents qui sont chargés de toutes les questions juridiques au sein de leurs services. Dès lors, les lacunes ne tardent pas à se manifester dans l'application des textes, car malgré leurs diplômes ils n'ont pas une qualification en matière du droit de l'environnement leur permettant d'interpréter les dispositions spéciales des conventions internationales sur l'environnement.

2.3 Les insuffisances financières

Les moyens financiers disponibles sont limités, et la plupart des pays africains figure parmi les Pays les moins avancés. Ils ne disposent pas des mêmes ressources que les pays développés pour mettre en place un programme ambitieux de protection de l'environnement dans un contexte de pauvreté. Les moyens extérieurs prévisibles sont les financements par les bailleurs

de fonds. Il faut tout de même noter que la situation mondiale actuelle ne permet pas de grands espoirs quant à la disponibilité de fonds. La somme totale de ressources que les pays industrialisés peuvent dégager pour l'assistance au développement est limitée. L'évolution de la situation économique et financière chez ces bailleurs eux-mêmes absorbe une partie importante de ces fonds. Le financement de l'environnement, au Mali, est assuré par les ressources financières internes et externes.

2.3.1 le financement interne de l'Environnement

Le financement interne provient de l'État, des collectivités territoriales, du secteur privé et des organisations non gouvernementales (ONG) nationales. La contribution de l'État au financement du sous-secteur de l'environnement provient des inscriptions au titre du budget d'État (budget ordinaire pour le fonctionnement et budget spécial d'investissement pour l'investissement). Les indications dans le tableau²⁰⁵ ci-dessous montrent les niveaux d'allocation et de mobilisation de ces différentes ressources au Ministère de l'environnement et de l'assainissement (MEA).

Années	Intitulés	Budget ordinaire (FCFA)	Budget spécial d'investissement (FCFA)	Total (FCFA)
2008	Crédits alloués	2 012 320 000	1 791 363 000	3 803 683 000
	Crédits exécutés	2 006 577 390	1 430 557 891	3 437 155 281
2009	Crédits alloués	2 336 985 000	3 803 000 000	6 139 985 000
	Crédits exécutés	2 099 103 424	3 156 950 886	5 256 054 310
2010	Crédits alloués	2 418 349 000	4 362 880 000	6 781 229 000
	Crédits exécutés	2 412 570 610	3 959 093 843	6 371 664 453
2011	Crédits alloués	2 502 406 000	4 561 405 000	7 063 811 000
	Crédits exécutés	2 454 429 443	3 524 583 933	5 979 013 376

205 Données de la Direction de l'administration et des finances du Ministère de l'environnement et de l'assainissement (MEA)

- Insuffisance des ressources humaines et financières pour une meilleure application du droit de l'environnement au Mali •



Le montant alloué au MEA au titre de la période 2010-2011 a enregistré une hausse de 39,2% par rapport à la période 2008-2009. Toutefois, ces montants demeurent encore insuffisants pour couvrir la mise en œuvre efficace de la politique nationale de protection de l'environnement (PNPE). Par ailleurs les montants alloués ne sont pas totalement mobilisés: le niveau d'exécution des crédits est de 90,3% en 2008, 85,6% en 2009, 93,9% en 2010 et de 84,6% en 2011). Signalons au passage que le financement alloué au Ministère de l'environnement représente moins de 1% du budget national.

La contribution des collectivités territoriales dans le financement de l'environnement porte sur des actions de protection de l'environnement concernant surtout le reboisement, l'assainissement, l'élaboration et la mise en œuvre des conventions locales.

Compte tenu du faible niveau de mobilisation de leurs ressources financières, les collectivités territoriales accordent peu de place au financement de l'environnement dans la mise en œuvre de leurs programmes.

L'intervention du secteur privé dans le financement de l'environnement peut être perçue sous deux aspects à savoir :

- le financement d'actions réalisées dans le cadre de l'internalisation des dommages environnementaux occasionnés par les activités (ex : sociétés minières, travaux de terrassement dans le cadre de la réalisation d'infrastructures, défrichement, etc.).
- Le financement d'initiatives individuelles (reboisement, assainissement, etc.).

2.3.2 Le financement extérieur de l'Environnement²⁰⁶

Le financement extérieur de l'environnement se fait à partir des ressources provenant des diverses formes de coopération (bilatérale, multilatérale, décentralisée) à travers des accords de prêts, de dons ou de subventions.

Pour la période 2008 à 2011, le financement extérieur de l'environnement au Mali à travers le MEA se présente comme suit :

Nature du financement (en FCFA)	2008	2009	2010	2011
Projets et programmes environnementaux	5 379 000 000	4 402 496 525	9 068 000 000	4 031 000 000

Il ne s'agit là que d'une situation partielle des financements extérieurs de l'environnement. En effet plusieurs projets et programmes des autres sous-secteurs du développement rural (agriculture, élevage, pêche), des secteurs de la santé, de l'industrie et des mines, etc. comportent de composantes environnementales financées à partir de ressources extérieures ; de nombreuses ONG opèrent dans le domaine de l'environnement sur la base de financements extérieurs.

²⁰⁶ Source : direction nationale de la planification du développement

En résumé, le financement total consenti par l'État dans le secteur de l'environnement à travers le MEA a augmenté de 75% de 2008 à 2010 pour ensuite diminuer de 35% en 2011. Aussi, il faut reconnaître que ce financement est très insuffisant au regard des multiples défis à relever.

2.4 Des écueils en matière de droit à l'information

Le droit qui s'applique aux risques technologiques et aux risques naturels prévisibles manque à l'arsenal malien ; et la non-participation du public à l'élaboration de projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire est quasi-structurelle. C'est pourquoi, il est important d'impulser un changement de mentalité et de comportement et assurer une participation efficiente des populations et de toutes les catégories d'acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'action en matière de protection/gestion de l'environnement.

2.5 Insuffisance de textes appropriés

On note également une insuffisance notoire des textes dans la lutte contre les facteurs de dégradation comme :

- la culture et l'exploitation de sols fragiles et les érosions conséquentes ;
- la monoculture ;
- le surpâturage ;
- l'exploitation abusive des ressources ligneuses pour le bois domestique en particulier ;
- les feux de brousse.

Malgré les relectures successives des textes forestiers²⁰⁷, la définition de certains concepts manque toujours de précision (domaine forestier classé, domaine forestier protégé, terres à vocation forestière, terres boisées ou non, terrains soustraits au défrichement pour raison de protection, lieux protégés dans un but socioreligieux et essences protégées).

Par ailleurs, la législation n'impose presque rien à l'État et à ses services en termes d'obligations d'inventaires périodiques des ressources, de prendre les mesures nécessaires à la survie et à la santé des populations de flore et de faune par exemple.

2.6 Non cohérence du droit de la décentralisation et celui des terres

En général, les politiques foncières du Mali ont toujours été caractérisées par leur inadéquation avec les réalités du terrain (fonctionnement des sociétés locales, fonctionnement de l'administration locale), par leur « inapplicabilité ou ineffectivité », et de surcroît par des contradictions internes entre textes sectoriels. Ce qui met en évidence la complexité du droit des terres, droit disparate qui associe dispositions légales et règles coutumières.

207 Le Mali en est actuellement à sa troisième génération de Code forestier.

2.7 Inefficacité des mécanismes de contrôle et de mise en œuvre

Aussi pertinentes qu'elles soient, les règles de droit ne produisent pas, par elles-mêmes les effets qu'on en attend. Leur efficacité dépend le plus souvent des moyens de contrôle mis en œuvre par les pouvoirs publics pour en assurer le respect. Les règles de protection de l'environnement n'échappent pas à cette réalité. Or, au Mali, ces règles souffrent d'un cruel déficit de contrôle des structures en charge qui n'exercent pas toujours les compétences que leur reconnaissent les textes. Leur efficacité s'en trouve donc affectée.

Les différents textes relatifs à la protection de l'environnement prévoient, globalement, deux types de mécanismes de mise en œuvre de leurs dispositions : les mécanismes non juridictionnels et les mécanismes juridictionnels.

Les mécanismes non juridictionnels consistent essentiellement en des procédures administratives non contentieuses que peuvent mettre en œuvre les structures administratives compétentes soit pour prévenir les atteintes à l'environnement, soit pour en sanctionner les atteintes avérées. Il s'agit concrètement, des mesures que peuvent prendre directement les services techniques du Ministère chargé de l'Environnement ou d'autres ministères pour les questions environnementales relevant de leurs compétences respectives.

2.8 Absence de sanction des atteintes à l'environnement

L'absence de sanctions administratives en matière d'application des règles de protection de l'environnement est très répandue au Mali et résulte d'une certaine lacune de l'Administration de l'environnement. Elle s'observe dans tous les secteurs de l'environnement. Dans cette hypothèse, l'autorité s'abstient d'appliquer telle disposition environnementale, parce que cette abstention lui paraît préférable à l'application de la règle. Si cette solution paraît commode à certains égards, compte tenu notamment du poids de l'analphabétisme et de l'ignorance de la population en matière d'environnement, elle n'est cependant pas sans danger. Le risque est, en effet, grand de voir la règle appliquée par certaines autorités et pas par d'autres, ce qui peut engendrer une insécurité juridique préjudiciable au principe d'égalité des citoyens.

Quant à l'absence de sanctions judiciaires, elle découle aussi bien de l'absence de saisine des tribunaux par les justiciables que du manque de formation des juges dans le domaine du droit de l'environnement et du refus même de poursuivre des autorités judiciaires.

En fait, l'absence de sanctions, administratives ou judiciaires, s'explique le plus souvent par l'absence même de contrôle régulier par les autorités compétentes qui n'ont pas de ce fait connaissance des infractions commises et ne peuvent donc les poursuivre.

En plus des insuffisances imputables aux autorités (gouvernement, administration...), il en existe d'autres qui peuvent, plus ou moins, être imputées aux citoyens lambda.

3. Les autres insuffisances dans l'application correcte du droit de l'environnement au Mali

3.1 Ignorance du droit de l'environnement par les citoyens et son manque de légitimité

Si les citoyens perçoivent aujourd'hui sans difficulté l'utilité de l'environnement et des ressources naturelles, il n'est pas du tout sûr qu'ils perçoivent de la même manière l'utilité du droit de l'environnement. Expression de la volonté de la puissance publique, conçu sans la participation réelle des citoyens, le droit de l'environnement reste, aux yeux de nombre d'entre eux, un ensemble de règles qui leur sont au mieux étrangères et, au pire, imposées aux autorités nationales par des pays développés et des instruments financiers dans leur politique d'aide publique au développement.

Dans ces conditions, l'on ne peut guère s'étonner que les populations n'appliquent pas des règles qu'elles ne connaissent pas et qui ne les paraissent légitimes. Cette situation est d'ailleurs renforcée par la montée de ce que l'on pourrait appeler l'incivisme écologique.

3.2 Pauvreté et conséquences

Dans le cas particulier de la loi environnementale, force est de constater que la pauvreté peut être, à certains égards, une cause de non-respect de la législation environnementale et justifier en partie l'ineffectivité de celle-ci. En effet, dans la mesure où l'environnement constitue la base même de la plupart des ressources alimentaires des populations, lorsque celles-ci sont pauvres, elles ont tendance à opérer davantage de prélèvements sur les ressources naturelles pour faire face à leurs besoins alimentaires, au mépris de la loi. Cette situation peut être illustrée au Mali notamment par la consommation du bois de chauffe par les ménages pauvres, ce qui entraîne des conséquences graves à long terme sur le couvert végétal. Elle peut être également illustrée par la pratique de l'agriculture extensive ou de l'élevage transhumant qui peut avoir des conséquences négatives sur l'environnement et constituer autant de facteurs de non-respect de la législation environnementale. Cette situation est encore plus accentuée en matière de pollutions et nuisances. En effet, la pauvreté conduit le consommateur à faire le choix de produits ou de technologies moins coûteux à l'achat ou à l'usage, mais qui sont souvent source de plus de pollutions et nuisances, comme en témoigne chez nous l'usage d'engins motorisés vétustes émetteurs de graves pollutions : mobylettes et autres automobiles usagés.

3.3 Inadéquation et la complexité des règles de protection de l'environnement

D'une manière générale, les normes juridiques sont d'autant plus faciles à mettre en œuvre qu'elles font l'objet d'une adhésion sociale. Or, l'adhésion sociale à de telles règles est fonction de leur adéquation avec le contexte social et culturel de la société dans laquelle elles sont appelées à s'appliquer. S'agissant cependant des règles du droit de l'environnement au Mali,



force est de constater que la plupart d'entre elles sont en inadéquation avec le contexte socio-culturel du pays. Dans ces conditions, on ne peut être étonné du fait que les citoyens n'adhèrent quasiment pas aux règles relatives à la protection de l'environnement. Cependant, si le déficit d'effectivité des règles de protection de l'environnement est, en partie, le fait de la défaillance des pouvoirs publics, il faut reconnaître qu'il est également lié aux comportements des citoyens eux-mêmes qui ont souvent peu de considération pour les exigences de la protection de l'environnement.

3.4 Méconnaissance des textes

En dépit de nombreuses dispositions prises par les structures du département pour élaborer des programmes de sensibilisation, d'information et de diffusion à la fois au niveau local, régional et national, les textes relatifs à l'environnement demeurent encore méconnus du public. Cette méconnaissance se traduit par le manque de plaintes des populations en rapport avec les délits commis. Les populations semblent avoir adopté une attitude de résignation. Les textes, le plus souvent présentés dans un style juridique, sont diffusés en français pour une population à majorité analphabète. Ils font rarement l'objet de transcription dans les langues locales d'où les difficultés que la population rencontre dans leur appropriation.

Jusqu'ici l'administration judiciaire n'a pas eu toutes les formations adéquates pour mieux jouer son rôle dans le système de protection de l'environnement. Le droit de l'environnement n'ayant été incorporé dans les curricula de formation universitaire que récemment (Faculté des Sciences Juridiques, en 3ème année, en droit public, matière à option ; en DESS en collaboration avec l'Université «Cheikh Anta Diop» de dakar et l'Université privée «Mandé Boucari» de Bamako).

En conclusion, le droit de l'environnement est indispensable pour une vie saine, il est un droit préalable à la satisfaction des autres droits tels que le droit à la santé, le droit au développement, le droit à la vie.

Il est donc très alarmant de constater que ce droit, à cause de l'insuffisance des ressources financières et humaines, est ineffectif dans de nombreuses régions de la planète telle que l'Afrique, en général, et le Mali, en particulier.

Eu égard à la situation financière actuelle qui prévaut chez les bailleurs multinationaux, n'est-il pas temps pour l'Afrique de prendre sa destinée en main en initiant des politiques qui permettront de générer des ressources nécessaires pour une meilleure application du droit de l'environnement ?

BIBLIOGRAPHIE

Constitution de la République du Mali du 25 février 1992.

Document de travail, Assises Nationales de l'environnement, version du 25 juin 2009, 221 P.

LY Ibrahima, Cours de Droit et Administration de l'environnement au Sénégal, (droit de l'environnement et de la santé, UCAD, 2009-2010, 121 pages.

NGAIDÉ Moustapha, Cours d'introduction générale au droit de l'environnement, (droit de l'environnement et de la santé, UCAD 2010, 48 pages.

Rapport sur l'état de l'environnement au Mali, édition 2011, 166 P.

ANALYSE DU CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE LA PRÉSERVATION DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES OPÉRATIONS MINIÈRES AU SÉNÉGAL

Kouassi Ismaël TOLLA

Résumé

Le Sénégal connaît présentement une éclosion du secteur minier qui se traduit par l'émergence d'une industrie minière dans la zone aurifère du Sud-Est. Conscientes des impacts potentiels de l'activité minière sur l'environnement, les autorités sénégalaises ont mis en place un cadre institutionnel et juridique dont le but est de contrôler l'exercice de cette activité afin de minimiser ses impacts négatifs sur l'environnement. Toutefois, à l'observation du terrain, les impacts environnementaux des opérations minières sont de plus en plus prégnants. D'où l'intérêt de cette étude dont l'objectif est de contribuer au renforcement du cadre institutionnel et juridique de la préservation de l'environnement dans les opérations minières au Sénégal. Pour ce faire, sur la base des données recueillies grâce à une revue de littérature, d'entretiens semi-structurés, mais aussi d'une visite de terrain, l'outil Forces Faiblesses Opportunités Menaces (FFOM) a permis d'analyser ce cadre juridico-institutionnel. En effet, il ressort qu'au niveau institutionnel et juridique, le Sénégal est doté d'un ensemble de structures de contrôle de l'activité minière ainsi que de la préservation de l'environnement. Ces structures assurent leurs prérogatives sur la base d'un ensemble de législations supranationales et nationales. Au niveau des faiblesses, il a pu être indiqué l'insuffisance des ressources financières et techniques qui inhibent la mise en œuvre effective de la réglementation environnementale ainsi que le caractère informel de l'orpaillage. Quant aux opportunités, elles concernent d'abord l'engagement au Sénégal des organisations non gouvernementales (ONG) dans la préservation de l'environnement et la mutation constatée tant au niveau mondial que local de l'industrie extractive qui de plus en plus s'inscrit dans une démarche de développement durable. Il a par ailleurs été fait mention comme opportunité, de la prise en compte, à l'échelle communautaire notamment de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), de la problématique de la préservation environnementale. Enfin, comme menace, l'étude stigmatise la pression de l'activité minière sur les espaces de conservation de la biodiversité notamment les forêts classées et les aires protégées. En vue de renforcer le cadre juridico-institutionnel de la préservation de l'environnement dans les opérations minières au Sénégal, l'article fait diverses recommandations à savoir l'institution du respect du plan de gestion environnementale et sociale (PGES) comme une condition de renouvellement des permis d'exploitations minières, l'institutionnalisation de la participation des ONG environnementales aux études d'impacts environnementaux (EIE), la formalisation de l'orpaillage dans la législation minière ainsi qu'une plus grande appropriation au niveau communautaire de la problématique de préservation de l'environnement surtout des aires protégées.

Mots clés : Sénégal ; opérations minières ; préservation de l'environnement ; législation environnementale ; institutions environnementales.

Abstract

Senegal is currently experiencing a rapid development of its mining sector, resulting in the emergence of a gold industry in the South East part of the country. Aware of the potential impacts of mining on the environment, Senegalese authorities have set up an institutional and legal framework aiming to control the exercise of this activity, to minimize negative impacts on the environment. However, field observation shows that environmental impact of mining operations becomes a serious challenge. Hence, the importance of this study whose objective is to contribute to strengthening the institutional and legal framework for environmental protection of mining operations in Senegal. For this purpose, on a data basis collected through a literature review, semi-structured interviews as well as a field visit, the Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats (SWOT) tool has permitted to analyse the institutional framework. Indeed, from this analysis, it is clear that at institutional and legal level, Senegal has, as forces, a set of structures to control mining activities and environment preservation. These structures pursue their prerogatives on a set of supranational and national regulations. Regarding weaknesses, it could be highlighted the lack of financial and technical resources that inhibit effective implementation of environmental regulations and the informal character of traditional mining. As opportunities, we notice the engagement of non-governmental organizations (NGOs) in environment preservation and the extractive industry, that increasingly integrates sustainable development approach. As opportunity, it has also been mentioned the integration of environmental preservation issue, in particular at the regional level of the Economic Community Of West African States (ECOWAS) and West African Economic and Monetary Union (WAEMU). Finally as a threat, the study criticizes the pressure of mining on the biodiversity conservation areas, including forest reserves and protected areas. In order to strengthen the legal and institutional framework for environmental protection in mining operations in Senegal, the article made various recommendations like the respect of the Environmental and Social Management Plan (ESMP) as a condition of renewal of mining licenses, the institutionalization environmental NGOs participation in the environmental impact assessment (EIA), the formalization of artisanal mining in the mining legislation and a greater ownership at the regional level of environment preservation issues, especially in protected Areas.

Keywords: *Senegal; mining operations, environmental preservation; environmental legislation; environmental institutions.*

INTRODUCTION



Consécutivement à la libéralisation des économies initiée dans les années 1980 et à l'embellie du cours des minerais intervenue depuis les années 2000, l'industrie extractive connaît un essor remarquable en Afrique subsaharienne (CEA, 2011). C'est en vue d'encourager l'investissement dans ce domaine que nombre de pays subsahariens ont initié, sur recommandation et assistance des institutions financières internationales (IFI)²⁰⁸ (Campbell, 2010), une révision de leur législation minière, qui avait pour objectif affirmé, à travers l'octroi de plusieurs avantages fiscaux et douaniers, d'attirer le maximum d'investisseurs miniers et afin de se hisser parmi les États miniers émergents.

Le Sénégal, pays d'Afrique occidentale ayant d'énormes potentialités et ambitions (Fontaine, 2012) dans le domaine minier, a adopté un nouveau Code minier par la *loi n°2003-36 du 24 novembre 2003* portant Code minier et son *décret d'application n°2004-647 du 17 mai 2004* en remplacement du précédent Code minier issu de la *loi n°88-06 du 26 août 1988*. Grâce à ce nouveau Code minier et aux importants efforts de promotion des investissements déployés par le gouvernement sénégalais, avec l'appui de ses partenaires techniques et financiers, la diversification de l'activité minière se développe à travers l'exploration et l'exploitation de l'or, du minerai de fer, de l'uranium et du cuivre dans le Sud-Est du Sénégal ainsi que la mise en valeur du zircon et du titane dans la zone littorale. L'industrie minière est en effet perçue comme un véritable levier de croissance économique et de lutte contre la pauvreté dans les pays africains comme le Sénégal parce que pourvoyeuse de devise²⁰⁹, d'emplois et d'infrastructures. C'est pourquoi elle apparaît de plus en plus stratégique pour les États subsahariens confrontés au problème de la satisfaction des besoins socio-économiques des populations dans un contexte mondial de récession économique. On comprend donc aisément pourquoi, lors du Sommet de Rio en 1992, les pays en développement refusèrent de s'accorder sur une définition unique du terme « conservation » dans le texte de la Convention sur la diversité biologique (CDB) et demandèrent que ce mot et celui d'« utilisation durable » soient utilisés côte à côte tout au long du document. Ceci est révélateur du sentiment profond dans les pays en développement que lequel la conservation pouvait potentiellement limiter l'utilisation des ressources naturelles et inhiber les actions de développement (Glyn, 2003). Toutefois, au Sénégal, l'essor de l'industrie minière et ses potentielles retombées socio-économiques n'occulte pas ses impacts négatifs sur l'environnement. En effet, en dépit de l'existence d'un ensemble de dispositions juridiques et institutionnelles destinées à préserver l'environnement dans les projets miniers, les atteintes portées à celui-ci deviennent de plus en plus prégnantes dans les différents sites miniers du pays à savoir dans la région aurifère de Kédougou (GREP, 2012) ainsi que dans la zone des carrières de Thiès. Il s'agit notamment de la pollution des sols et cours d'eau de la zone aurifère de

208 Les institutions financières internationales (IFI) ou institutions de Bretton Woods sont constituées du Groupe de la Banque mondiale (Centre pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), du Société financière internationale (SFI), de l'Association internationale de développement (IDA), de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI) et du FMI (Fond monétaire international).

209 En République Démocratique du Congo (RDC), le secteur minier représente la locomotive de l'économie nationale. Sa contribution en 2006 était estimée à plus de 70 % au budget de l'État. Pour la Mauritanie, ce secteur représente 10 % du produit intérieur brut (PIB) et 60 % des exportations. Cf. Kalala Rudimbwa, Révision des Contrats Miniers : cinq études de cas, OSISA, septembre 2006-p.1 et dossier E-Mauritanie. net ; http://www.e-mauritanie.net/index_fr.php

Kédougou par l'usage du cyanure par les orpailleurs traditionnels. De même, on retrouve du fait des industries minières de cette zone beaucoup de substances persistantes, bio-cumulatives et /ou toxiques dans l'environnement. Dans la région de Thiès, les activités minières sont source de pollutions sonores et atmosphériques à cause du bruit et de la poussière qui se dégage des carrières à ciel ouvert, causant des affections pulmonaires aux populations riveraines. Enfin il est à noter que ces carrières sont pour la plupart situées dans des forêts classées causant ainsi la déforestation et la destruction de la biodiversité dans la région de Thiès. Ceci rend l'arbitrage sur l'opportunité d'exploitation ou non des ressources minières d'autant plus difficile pour le Sénégal. Car, comme le montre bien Murphree (2000), une politique de conservation des ressources naturelles doit être conçue non pas simplement pour elle-même mais au regard des préoccupations des sociétés impliquées. Et c'est ce qui rend les choses si complexes, car il faut intégrer des demandes contradictoires (Parizeau, 1997).

Le prix à payer vis-à-vis de l'environnement notamment la déforestation, la destruction de la biodiversité, la pollution des sols et cours d'eau et autres externalités négatives apparaît bien lourd dans un contexte mondial marqué par l'urgence de la préservation environnementale. Cette urgence qui rend impérieuse la nécessité de faire l'état des lieux de la gouvernance du secteur minier en matière de préservation de l'environnement. En clair qu'est ce qui justifie la persistance des atteintes à l'environnement dans les projets miniers au Sénégal ?

Pour répondre à cette question l'article s'est donné pour objectif général de contribuer au renforcement du cadre institutionnel et juridique de la préservation de l'environnement dans les projets miniers au Sénégal.

Dans l'optique de l'atteinte des objectifs ci-dessus indiqués, l'article a été articulé autour de l'hypothèse selon laquelle le cadre juridico-institutionnel minier et environnemental ne garantit pas la préservation de l'environnement au Sénégal. D'où l'intérêt de cette étude, à cette époque marquée tant par la constitutionnalisation au Sénégal comme ailleurs d'un « droit à un environnement sain²¹⁰ » suite à la mondialisation des enjeux liés à la protection environnementale que par l'expansion de l'industrie extractive avec son corollaire de désastres environnementaux bien souvent dans des zones à forte valeur écologique (UICN, 2011). Il importe dès lors de jeter un regard critique, au-delà des satisfécits d'élaboration de normes, sur les difficultés de leur mise en œuvre au Sénégal, pays sahélien marqué par une menace permanente de désertification²¹¹.

MÉTHODES

La phase d'analyse des données nous a permis de traiter l'information sous diverses formes. La triangulation de données recueillies par la recherche documentaire et les interviews des différents types d'acteurs nous a permis d'élaborer une matrice Forces-Faiblesses-Opportunités-Menaces (FFOM) qui constitue les résultats et la discussion de notre étude. Il convient de rappeler que le choix de la matrice FFOM, parmi tant d'autres outils d'analyse,

210 Article 8 « La République du Sénégal garantit à tous les citoyens les libertés individuelles fondamentales, les droits économiques et sociaux ainsi que les droits collectifs. Ces libertés et droits sont notamment (...) le droit à un environnement sain ».

211 Le Sénégal fait frontière avec la Mauritanie et la zone désertique du nord Mali où est du reste concentrée l'exploitation aurifère du pays.



obéit à une volonté d'appliquer au cas d'espèce, un outil de diagnostic utilisé maintes fois dans le cadre d'atelier pendant les cours marginaux.

RÉSULTATS

1. Au plan institutionnel

Le diagnostic révèle l'existence de plusieurs structures qui interviennent directement ou indirectement dans le contrôle de l'application de la législation environnementale dans le secteur minier. Leurs actions sont inhibées par une insuffisance de ressources financières et logistiques. Il appartient donc à l'État d'affecter des ressources (financières et logistiques) adéquates à ces structures. Par ailleurs l'État pourrait, en vue d'inciter les entreprises minières à se conformer aux réglementations environnementales, faire du respect des PGES des critères de renouvellement des permis miniers. Enfin, vu la professionnalisation de plus en plus avérée des ONG environnementales, il serait salubre d'institutionnaliser leur participation aux études d'impact environnemental dans le cadre des projets miniers car elles sont mieux outillées pour accompagner et défendre les intérêts des populations locales et de l'environnement.

TABEAU 1 : Matrice FFOM du cadre institutionnel de la préservation environnementale dans les projets miniers au Sénégal

	Forces	Faiblesses
Interne	• Existence de structures de contrôle . Direction de l'environnement et des établissements classés; . Direction des mines et de la géologie; . Commission environnement des collectivités locales.	• irrégularité des contrôles des Plans de gestion environnementale (PGES) / de réalisation d'audits environnementaux liée à l'insuffisance des ressources financières • Faible niveau de participation/ implication de toutes les parties prenantes aux études d'impact environnemental (EIE)
	Opportunités	Menaces
Externe	• Engagement de l'industrie extractive vers le développement durable par l'intégration progressive des systèmes de management environnemental • Développement de la responsabilité sociétale dans l'industrie extractive	• Non-respect de la réglementation environnementale

2. Au plan juridique

Le corpus juridique de préservation de l'environnement dans les opérations minières étant déjà relativement bien étoffé, l'accent devrait être mis sur la dynamisation des structures sous régionales (CEDEAO, UEMOA) qui sont à même d'initier un vaste mouvement communautaire de renforcement des dispositifs environnementaux dans les opérations minières. En vérité, face aux grandes multinationales minières et pétrolières, l'urgence des réglementations communautaires se pose avec acuité car elles apparaissent comme les seules capables de limiter la soif «prédatrice» de ces entreprises. Parallèlement à ces normes communautaires, le Sénégal gagnerait, comme le Mali, à formaliser l'orpaillage qui représente un véritable secteur économique avec plus de quatre milliards de francs CFA de chiffre d'affaire annuel. Cette formalisation permettra un meilleur suivi et encadrement environnemental des activités de ce secteur.

TABEAU 2 : Matrice FFOM du cadre juridique de la préservation environnementale dans les projets miniers au Sénégal

	Forces	Faiblesses
Interne	• Existence de conventions et traités internationaux sur l'environnement • Garantie du droit à un environnement sain par l'art. 8 de la constitution et l'article premier du Code de l'environnement • Existence d'un cadre législatif étoffé (Code minier, Code de l'environnement, Code forestier et Code de l'eau)	• Absence de réglementation de l'activité d'orpaillage • Caractère permissif de la législation forestière
	Opportunités	Menaces
Externe	• Recommandations de l'UICN au Congrès Mondial d'Amman en 2000 • Projet de révision du Code forestier • Projet de révision du Code minier • Politique environnementale à l'échelle sous régionale (CEDEAO-UEMOA)	• Apparition de nouveaux acteurs (Chine, Inde) qui occasionne une hausse mondiale de la demande de minerai induisant une pression sur les espaces protégés. • Boom de l'orpaillage qui cause un impact significatif sur l'environnement (usage incontrôlé du cyanure et du mercure)



CONCLUSION

Le Sénégal de par son potentiel minier nourrit légitimement l'ambition de devenir un pays minier émergent. Cette perspective pour l'économie sénégalaise ne cache pas pour autant les impacts négatifs de l'activité minière sur l'environnement, qui s'avèrent de plus en plus importante notamment dans la région aurifère de Kédougou et dans la zone d'exploitation des carrières de Thiès.

Il est en effet apparu, au sortir de cette analyse, que le cadre juridico-institutionnel minier et environnemental ne garantit pas la préservation de l'environnement minier à cause des insuffisances juridiques et institutionnelles. En dépit de ces constats non moins reluisants, il convient de noter avec satisfaction que l'industrie minière, au Sénégal comme ailleurs dans le monde, est en pleine mutation. Cette mutation est opérée sous l'instigation et la pression d'une société civile plus active dans le domaine de la préservation environnementale et d'un ensemble d'acteurs (le marché, la recherche, la société civile et même les entreprises) de plus en plus exigeants sur les questions de responsabilité environnementale et sociale (qui renvoie à l'intégration du développement durable dans les activités des industries minières afin de répondre aux exigences d'un monde en mutation) tout en assurant aux compagnies une exploitation durable des ressources minières.

C'est ici que se situe tout l'enjeu du rôle de l'État et dorénavant des institutions communautaires à qui revient l'édiction, la mise en œuvre, le contrôle et, au besoin, la sanction du non-respect des législations environnementales minières. La responsabilité incombe en effet à l'État sénégalais, titulaire de droits souverains sur ses ressources minières d'exercer son pouvoir de police pour assurer au mieux le respect par les opérateurs miniers de leurs obligations environnementales. Il pourra, en cela, être aidé par les institutions sous régionales (CEDEAO, UEMOA) qui gagneraient à ouvrir davantage leurs champs de compétences sur les secteurs comme les mines et la protection de l'environnement mais aussi par la société civile environnementale qu'il importe d'accompagner et d'encourager à exercer sa compétence juridictionnelle.

De même, l'État et/ou ses démembrements déconcentrés comme décentralisés se doivent d'être au cœur de cette lutte en assumant pleinement leurs prérogatives de police, en faisant jouer au besoin leur pouvoir de coercition, de contrition. Pour ce faire, l'État sénégalais doit se donner les moyens de ses ambitions en matière de préservation de l'environnement : il s'agit avant tout d'intégrer l'évaluation environnementale stratégique (EES) dans le secteur minier mais surtout d'allouer des moyens financiers et techniques conséquents à ses services en charge du contrôle du respect de la réglementation environnementale dans les projets miniers. Car comme le relève Campbell (2004), la responsabilité de définir, de contrôler et de faire respecter les normes et les règles doit ultimement revenir aux gouvernements locaux et aux collectivités concernées. Pour ce faire, il importe de tirer profit de l'émergence sur le marché international de nouveaux acteurs miniers comme la Chine et l'Inde pour renégocier les anciens contrats miniers aux relents léonins en vue d'engranger de plus importants dividendes, dont une part substantielle pourra être consacrée en dehors des projets de développement, au contrôle de la préservation de l'environnement dans les opérations minières.

BIBLIOGRAPHIE

CAMPBELL. Bonnie, 2004, *Enjeux des nouvelles réglementations minières en Afrique*, Ed. Nordiska Afrika institute, 297 pages.

CAMPBELL. Bonnie, 2010, *Ressources minières en Afrique : quelle réglementation pour le développement ?*, Ed. Presses de l'Université du Québec, 276 pages.

Commission Economique pour l'Afrique, 2011, *Les ressources minérales et le développement de l'Afrique*, 251 pages, http://www.africaminingvision.org/amv_resources/AMV/ISG%20Report_fre.pdf.

FONTAINE Aurélie, 2012, Sénégal : le nouvel eldorado minier, Jeune Afrique Economie, <http://www.jeuneafrique.com/Articles/Dossier/JA2664p117.xml0/senegal-or-mines-randgold-senegal-le-nouvel-eldorado-minier.html>consulté le 30 Juin 2012.

GLYN, 2004, *Aire protégée et coopération au développement dans les pays tropicaux*, p. 65-78, dans Rodary Estienne et Castellanet Christian, *Conservation de la nature et développement: l'intégration impossible*, Ed. Gret-Karthala, Paris, 310 pages.

Groupe de recherche environnement et presse, 2012, *Exploitation de l'or à Kédougou : non au désastre écologique*, <http://wwf.panda.org/fr/?205944/EXPLOITATION-DE-LOR-DE-KEDOUGOU-Non-au-dsastre-cologique>.

MARSHALL Murphree, 2000, Pour une nouvelle approche de la conservation, p. 41-42, dans Compagnon Daniel et Constantin François, *Administrer l'environnement en Afrique*, Ed. Karthala, Paris, 245 pages.

PARIZEAU Marie-Hélène, 1997, La biodiversité : *tout conserver ou tout exploiter ?*, Ed. De Boeck Supérieur, Paris, Bruxelles, 214 pages.

UICN/PACO, 2011, *Evolution du secteur minier en Afrique de l'Ouest, Quel impact sur le secteur de la Conservation ?* Ouagadougou, BF : UICN/PACO. 83 pages, <http://www.papaco.org/mines%20complet.pdf>.

SOCIÉTÉ CIVILE AFRICAINE, ONG INTERNATIONALES ENVIRONNEMENTALISTES ET FINANCEMENT DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE

Cécile OTT DUCLAUX-MONTEIL

Résumé

Les questions de participation, de gouvernance, de communication revêtent une importance toute particulière en matière de gestion de l'environnement en Afrique et dans le monde. Dans ce contexte, le rôle des acteurs de la société civile africaine et internationale apparaît déterminant dans la participation à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de protection de l'environnement. Les acteurs de la société civile africaine ont besoin des compétences techniques, du pouvoir de négociation et particulièrement des capacités financières des ONG internationales pour participer efficacement à la protection de l'environnement et à la lutte contre la pauvreté.

Mots clés : Droit de l'environnement ; populations et pauvreté ; société civile africaine ; ONG internationales ; financement.

Abstract

Participation, governance, and communication issues have particular importance for environmental management in Africa and the worldwide. In this context, the role of actors in the African and international civil society appears to be determining in the participation, the development and the implementation of public policies for environmental protection. Actors of African civil society need technical skills, bargaining power and particularly the financial capacity of international NGOs to participate effectively in the environmental protection and the fight against poverty.

Keywords: *Environmental Law; population and poverty; African civil society; international NGO; funding.*

INTRODUCTION

La société civile africaine qui travaille sur les questions liées à la protection de l'environnement, à la reconnaissance et la protection des droits des communautés forestières est relativement jeune²¹² ce qui suppose l'implication d'hommes et de femmes souvent très peu expérimentés. Le renforcement de leurs capacités par les organisations non gouvernementales (ONG)²¹³ internationales, pour reprendre les propos du professeur Kamto, « *participe désormais de la nouvelle philosophie de l'aide internationale qui privilégie l'intervention directe auprès de collectivités de base, ou l'intermédiation des ONG actives sur le terrain, plutôt que de passer par les mécanismes étatiques traditionnels*²¹⁴ ».

En effet, en présence de politiques forestières clairement définies mais insuffisamment vulgarisées, la société civile africaine et les ONG internationales environnementalistes²¹⁵, ont trouvé un champ d'expression considérable. Elles se sont imposées face au recul des États autrefois omniprésents dans la vie économique et sociale nationale. Elles ont fait évoluer le débat face à une pression très forte sur les ressources naturelles, exploitées surtout à des fins d'exportation (bois des forêts tropicales, pétrole, plantations industrielles...) qui avait pour conséquence une privatisation croissante des espaces et des ressources au détriment des droits des communautés forestières (populations locales et autochtones).

Les ONG internationales ont, notamment, fait évoluer le débat sur les modes de conservation de la forêt d'une logique de préservation pure à une conception plus sensible aux dynamiques sociales locales. C'est du moins ce qui apparaît à la lecture de la Stratégie mondiale pour la conservation²¹⁶. Les notions de développement durable, de participation ou encore de prise en compte des pratiques des populations locales y sont abordées pour la première fois en 1980.

Pour financer le droit de l'environnement, la société civile africaine sollicite, également, l'appui des ONG internationales. Les ONG internationales possèdent les ressources humaines et financières, un savoir-faire dans la mobilisation de l'opinion publique, la collecte des

212 Au Cameroun, le Centre pour l'environnement et le développement (CED), l'une des plus importantes organisations non gouvernementales camerounaises a été fondé en 1994. Au Gabon, créée depuis 1998, l'ONG Brainforest est née de la volonté partagée d'un homme d'affaires italien (Giuseppe Vassallo) et un groupe de jeunes gabonais soucieux de protéger les chutes KONGOU et la forêt de l'Ivindo dans la province de l'Ogooué Ivindo. En République Démocratique du Congo (RDC), le Réseau Ressources Naturelles est une plate-forme de *monitoring* et de gouvernance qui a vu le jour en août 2002 etc.

213 Il existe de nombreuses définitions des organisations non gouvernementales. Elles sont définies par plusieurs institutions : le département de l'information des Nations Unies, le Conseil économique et social des Nations Unies, le Conseil de l'Europe, l'Organisation Internationale de la Francophonie. Le Conseil de l'Europe définit une organisation internationale non gouvernementale comme « une institution privée (peu importe la forme juridique, association, fondation ou autre) qui doit avoir une utilité internationale et dont la création doit résulter d'un acte privé et non d'un traité entre États ». L'Organisation Internationale de la Francophonie définit une organisation non gouvernementale comme « toute organisation internationale qui n'a pas été créée par voie d'un accord intergouvernemental, et dont les buts et le rôle ont un caractère non gouvernemental ». Dans le cadre de notre étude, le terme ONG couvrira les organisations internationales et nationales. Pour plus d'informations sur les diverses définitions des ONG voir : Rubio François, Dictionnaire pratique des organisations non gouvernementales (ONG), Ellipses, 2004, p. 126-128 ; Ryfman Philippe, Les ONG, La découverte, Paris, 2009, 126 p. 1-28 ; Juliette Olivier, *L'union mondiale pour la Nature, une organisation singulière au service du droit de l'environnement*, Bruylant 2005, p. 9-11 ; Cécile Ott Duclaux-Monteil, Exploitation forestière et droits des populations en Afrique Centrale, l'Harmattan, p.99-100.

214 Maurice Kamto, Droit de l'environnement en Afrique, Edicef/AUPELF, 1996, p. 352.

215 Les plus influentes sur la scène des négociations nationales et internationales sont le WWF (*World Wide Fund for Nature*), Greenpeace, FoE (*Friends of the Earth*), WCS (*Wildlife Conservation Society*).

216 Ce document a été édité en 1980 par deux grandes ONG qui s'étaient associées pour l'occasion, au programme des Nations Unies pour l'environnement l'UICN et le WWF.

moyens financiers et l'utilisation des réseaux médiatiques. Ainsi, les relations entre les acteurs de la société civile africaine et les ONG internationales sont indispensables pour protéger l'environnement et les droits des populations. Le professeur Diabaté affirme à ce propos que : *« l'effort d'une personne solitaire ne donne que des résultats dérisoires. Il n'y a pas de grand homme, ni de grande femme, sans un grand nombre d'hommes et de femmes qui apportent leurs contributions discrètes ou ouvertes...²¹⁷ ».*

Cette étude se situe, au sommet d'une problématique complexe, car si la relation entre la société civile africaine et les ONG internationales est manifeste, elle n'en demeure pas moins ambiguë. En effet, elle suscite un questionnement permanent, celui des impacts réels des actions de ces différents acteurs sur les politiques et les pratiques en matière de protection et de gestion des espaces forestiers ? Ces acteurs seraient-ils réellement plus opérants que les États ? N'existe-t-il pas des interférences entre les logiques internes de ces acteurs et les politiques encouragées ?

Quelques éléments de réponse seront ici rapportés en s'appuyant sur l'expérience de certaines ONG internationales pour mieux comprendre leur rôle effectif. Les pratiques de terrain de ces ONG internationales seront également analysées par le biais des projets qu'elles ont entrepris, en collaboration avec les acteurs de la société civile africaine au profit des communautés forestières, d'une part, par le biais des contrats de partenariat avec les gouvernements, d'autre part **(1)**. Enfin, mention sera faite de l'ambiguïté présente dans les relations entre la société civile africaine et les ONG internationales dans le cadre de la promotion du droit de l'environnement **(2)**.

1. Le financement de la mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique par les projets environnementaux.

La société civile africaine et les ONG internationales environnementalistes ont besoin des moyens humains, matériels et institutionnels dans le cadre des projets favorisant la mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique. Toutefois, le premier objectif important pour une ONG est d'assurer le financement de ses missions **(1.1)**. Par conséquent la réalisation de tout projet passe par la recherche préalable de financements qui sont généralement accordés sur les projets portant sur la gestion durable des forêts et la promotion des droits des communautés forestières **(1.2)**.

1.1. Les sources de financement

La société civile africaine et les ONG internationales environnementalistes ont deux sources majeures de financement traditionnelles : les apports privés et les financements externes. Les apports privés proviennent des membres des ONG, des donateurs individuels, des intérêts

217 Discours prononcé par Mme Henriette Dagri-Diabaté, Grande Chancelière de l'ordre national, à l'occasion du Colloque international d'hommage / Mme Henriette Dagri-Diabaté, tenu le mercredi 15 mai 2013, à Abidjan, dans la salle de conférence du Ministère des Affaires étrangères : « Les Agni disent : « kulokun ti namoué », un seul village n'est qu'un hameau ; autrement dit, l'effort d'une personne solitaire ne donne que des résultats dérisoires. Il n'y a pas de grand homme, ni de grande femme, sans un grand nombre d'hommes et de femmes qui apportent leurs contributions discrètes ou ouvertes. Il n'y a pas de grande œuvre solitaire. Il n'y a pas de grand homme ni de grande femme seule. Devant et derrière, à côté ou autour, il y a d'innombrables liens de solidarité en marche sur le chemin de la réussite ».

et produits de placements financiers, des produits d'activités génératrices de revenus, du mécénat, du sponsoring ou du parrainage du secteur privé. Il faut d'emblée relever que les fonds privés sont généralement faibles ou inexistant dans la société civile africaine. Toutefois, la collecte des fonds privés par les acteurs de la société civile est une garantie de leur indépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds privés ou publics. Les cotisations, les donations, les activités génératrices de revenus sont plus développées dans les groupes d'acteurs qui composent les ONG internationales. Parmi certains acteurs de la société civile africaine, les activités génératrices de revenus se développent progressivement. Mais, ces initiatives ne sont pas significatives. La tendance est plutôt au recours à des aides financières auprès des ONG internationales ou des bailleurs de fonds internationaux.

Pour ce qui est des financements externes, les ONG internationales et la société civile africaine, pressées par de problèmes de trésorerie sont très souvent contraintes d'interpeller les institutions nationales et internationales. Le recours aux bailleurs de fonds internationaux au même titre que les institutions étatiques, constitue en effet, la seconde source importante de financement. L'intervention financière des bailleurs de fonds internationaux est conséquente car, les questions que posent la gestion et la protection de l'environnement dans le monde et plus particulièrement la protection et la gestion des forêts situées en Afrique apparaissent aujourd'hui de première importance. Plusieurs bailleurs de fonds internationaux encouragent les projets environnementaux des acteurs de la société civile africaine et des ONG internationales dans divers domaines (eau, déchets, mines, forêts..). Les plus importants d'entre eux sont : la Commission européenne, la Banque mondiale, les banques multilatérales de développement, les fondations internationales, les fonds des Nations Unies à l'image du Fonds pour l'environnement mondial²¹⁸.

Il faut noter que les sources de financement externes posent plusieurs problèmes, le plus significatif étant celui de la dépendance, qui par ricochet, pose celle de l'indépendance politique de l'organisme qui le sollicite. Dès lors, des partenariats avec des entreprises, sous le volet de leur responsabilité sociétale, sont de plus en plus envisagés pour permettre aux acteurs de la société civile africaine de prendre une ampleur nouvelle. Les entreprises forestières, minières, pétrolières, agro-industrielles sont de plus en plus nombreuses en Afrique. La vigilance accrue de la société civile tout comme les directives volontaires et les normes légales les appelle progressivement à l'internationalisation des questions environnementales, sociales et éthiques que suscite leur activité. L'expertise (études socio-économiques, formation, responsabilité

218 C'est l'un des fonds les importants des Nations Unies. Organisme financier indépendant, il accorde des financements aux pays en développement et aux pays en transition pour des projets en faveur de la préservation de l'environnement (la biodiversité, le changement climatique, pollution des eaux, dégradation des sols, couche d'ozone etc). Il appuie et accompagne, des actions identifiées par les communautés à la base et portées par les organisations de la société civile (ONG, associations de développement, comités villageois de développement, etc.). Il rassemble les organisations suivantes : le Programme des Nations Unies pour le développement, le Programme des Nations Unies pour l'environnement, la Banque mondiale, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel, la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, la Banque interaméricaine de développement et le Fonds international de développement agricole. Le Programme de Micro Financements du Fonds pour l'Environnement Mondial (PMF/FEM) financé par le Fonds pour l'environnement mondial (FEM) et mis en œuvre par le PNUD au nom des trois agences d'exécution du FEM, que sont la Banque mondiale, le PNUD et le PNUE.



sociétale et environnementale, agroforesterie, reboisement..) de certains acteurs de la société civile africaine devrait servir de support aux négociations des contrats de partenariat avec les entreprises qui veulent devenir citoyennes. Malgré les réticences culturelles et éthiques, les ONG étant ancrées dans une idéologie qui refuse le profit, le développement de ces partenariats favoriserait des financements à long terme.

1.2. Quelques exemples de projets environnementaux

La société civile africaine et les ONG internationales ont des sphères d'actions larges et diverses : la protection de l'environnement, la protection de l'enfant, le développement communautaire, la défense des droits de l'homme en somme toute question touchant à l'environnement entendu au sens large. Toutefois, dans le cadre de cette étude, nous limiterons notre réflexion aux projets qui participent directement au renforcement du cadre législatif et réglementaire en faveur des droits des communautés forestières, d'une part **(1.2.1)** et en faveur de la protection de l'environnement, d'autre part **(1.2.2)** car ce sont eux qui au mieux favorisent la diffusion et l'effectivité du droit de l'environnement.

1.2.1 Les projets qui participent au renforcement du cadre législatif et réglementaire en faveur des droits des communautés forestières

Les forêts en Afrique constituent une ressource vitale pour les communautés locales et autochtones qui les utilisent comme réserve de nourriture, de matériaux, de plantes médicinales etc. Ces forêts constituent également leur environnement, le lieu de préservation de leurs sociétés et de leur mode de vie. Une politique de développement durable qui ne tiendrait pas compte des communautés forestières est, d'avance, vouée à l'échec. Ainsi les trois projets illustratif montreront comment une approche basée sur les droits peut être un outil important de développement du droit de l'environnement et de réduction de la pauvreté.

Le premier exemple concerne le « *Projet de renforcement des capacités pour le respect et la promotion des droits des communautés forestières* ». Il est mis en œuvre par des ONG nationales au Cameroun et au Gabon avec l'appui technique de la *Rainforest Foundation UK* (RFUK), sous financement du Département du développement international du gouvernement britannique (DFID). Il assure le renforcement des capacités juridiques et organisationnelles des communautés locales et autochtones pour la réalisation de leurs droits. Les juristes communautaires qui sont basés sur le terrain appuient les communautés dans la connaissance et l'utilisation de leurs différents droits. Ce travail est mené avec l'implication des autorités locales et met un accent sur une démarche participative pour la promotion des droits des communautés locales.

Au Cameroun, le projet intitulé « *Amélioration de l'accès aux droits civiques et de l'utilisation de la loi forestière par les communautés forestières au Cameroun*²¹⁹ » a été mis en place pour une période de trois ans allant de janvier 2005 à décembre 2007 par le Centre pour

219 Samuel Nguiffo, « De la faculté de droit au terrain : Des juristes communautaires au Cameroun », une publication, « Legal tools for citizen empowerment », 2012, IIED, CED, 20 p.

l'environnement et le développement (CED) et le RFUK, avec huit ONG partenaires au Cameroun. Ce projet avait pour but d'aider les communautés forestières au Cameroun à être capables d'affirmer leurs droits civiques, d'accès et d'utilisation de la forêt et des ressources forestières et de connaître les procédures nécessaires pour assurer la reconnaissance et le respect de ces droits, de manière autonome et à long terme. Les bénéficiaires du projet étaient une dizaine de communautés autochtones (Baka et Bagyéli) et une vingtaine de communautés bantoues dans les régions de Lomié, Abong Mbang, Yokadouma, Akom II, Djoum et dans les Cantons de Kepere, Deng-Deng et Pol (à l'Est).

Un autre exemple concerne le « *Projet de renforcement des capacités juridiques de la société civile et des communautés locales et autochtones à travers une approche transversale de la gestion des ressources naturelles* ». Ce projet, mis en œuvre par les ONG locales au Congo, au Gabon et au Ghana avec l'appui technique de *Client Earth* est financé par le DFID pour une durée initiale de trois (3) ans²²⁰. Il vise à soutenir/renforcer la force de proposition de la société civile en matière de reconnaissance des droits des communautés locales et autochtones dans les différents secteurs des ressources naturelles pour garantir une meilleure cohérence et efficacité. Les activités avec la société civile visent l'intégration des droits procéduraux (droit à l'information, droit à la participation et à l'accès en justice) et des droits substantiels (droit d'accès à la propriété, droits d'usages économiques et coutumiers, droit au partage des bénéfices) des communautés locales et autochtones dans les législations régissant l'exploitation des ressources naturelles. Dans chaque pays, *Client Earth* recrute un associé pays qui travaille avec un groupe de travail composé d'environ une douzaine d'experts de la société civile nationale, d'horizons et de compétences diverses²²¹. Ce groupe élabore des avis juridiques qui sont ensuite soumis à l'appréciation de la plateforme des ONG nationales pour validation puis utilisés pour lobbying auprès des administrations.

Il ressort de la présentation de ces trois exemples de projet que la société civile africaine et les ONG internationales fondent, pour l'essentiel, leur philosophie d'action sur la lutte contre la pauvreté tout en protégeant l'environnement. Effectivement, en Afrique, il est illusoire de se préoccuper de l'environnement sans se soucier du bien-être des hommes et des biens, car la protection de l'environnement ne peut être durable sans une amélioration conséquente des conditions de vie. D'où la nécessité de mettre en œuvre des activités qui protègent et valorisent l'environnement tout en garantissant le respect des droits, de la dignité et de la culture des populations locales et autochtones.

1.2.2. Les projets participant au renforcement du cadre législatif et réglementaire en faveur de la protection de l'environnement

Il est intéressant de noter dans les exemples de projets qui suivent, l'utilisation par la puissance publique de la technique contractuelle dans les hypothèses où elle aurait la possibilité de requérir la voie unilatérale.

²²⁰ Il a démarré en 2012 et s'achèvera en 2015.

²²¹ Universitaires, syndicalistes, membres d'ONG, membres des communautés locales.



Dans le cadre du « *Projet d'appui à l'application de la loi faunique* », l'ONG LAGA (Last Great Ape) travaille en étroite collaboration avec le Ministère des forêts et d'autres agences gouvernementales en vue de renforcer l'application de la loi faunique en République du Gabon. L'objectif principal de ce projet est de protéger les espèces menacées (gorilles, chimpanzés, éléphants, panthères, perroquets, etc.), du pays contre la criminalité faunique en renforçant la mise en œuvre de la loi faunique et en dissuadant les potentiels braconniers et trafiquants. Car, il faut le rappeler, les activités illégales, le faible niveau d'application de la loi et des moyens disponibles ont encouragé le développement du trafic de ces espèces.

Dans le cadre du « *Projet de développement d'alternatives communautaires à l'exploitation forestière illégale* », le WWF Cameroun, le WWF Gabon, l'Université de Liège et l'ONG Nature+ (Belgique) mettent en œuvre sur le terrain, un projet financé par l'Union européenne. Le projet en abrégé « DACEFI » contribue à aider le Cameroun et le Gabon, à trouver une alternative à l'exploitation illégale en dynamisant, promouvant au niveau institutionnel et sur le terrain la foresterie sociale, en soutenant les populations dans leurs démarches pour la mise en place de forêts communautaires, en développant des techniques d'agroforesterie durables permettant de diversifier le tissu socio-économique local.

Les partenaires principaux de l'administration dans les exemples suscités sont les ONG internationales locales. L'intérêt d'une telle relation présente plusieurs avantages pour la mise en œuvre effective du droit de l'environnement. Le rôle des acteurs publics dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques forestières et environnementales n'est plus à démontrer. Toutefois, il est nécessaire d'associer les différents acteurs²²² intervenant dans la gestion des ressources naturelles parce que l'appareil administratif étatique ne parvient plus à remplir correctement les tâches qui lui sont confiées.

Ainsi les contrats de partenariat avec les ONG locales africaines ou internationales sont essentiels au développement du droit de l'environnement. Les ONG locales internationales sont généralement originaires des pays pourvoyeurs de l'aide financière et garantes de la bonne exécution du projet environnemental. En outre, la demande est de plus en plus forte de la part de certaines institutions financières/bailleurs de fonds, qui proposent la cogestion des projets entre la société civile nationale, internationale et les administrations publiques. Cette cogestion est un gage de réussite et de pérennisation des projets et encourage une approche plus participative.

2. Société civile africaine et ONG internationales environnementales : une relation complexe

La collaboration en faveur du droit de l'environnement et la prise en compte des droits de communautés forestières depuis une quinzaine d'années par la société civile africaine et les ONG internationales environnementalistes est remarquable. Toutefois, des résultats contrastés²²³ en rapport avec les objectifs poursuivis notamment la mise en œuvre effective du droit de

222 Populations locales et autochtones, ONG, sociétés/entreprises forestières, minières, pétrolières, bailleurs de fonds, universitaires, syndicats, associations diverses...

223 Fano Andriamahafazafy et Philippe Meral, « La mise en œuvre des plans nationaux d'action environnementale : un renouveau des pratiques des bailleurs de fonds ? », *Mondes en développement*, 2004/3 n° 127, p. 29-44 ; Cécile Ott Duclaux-Monteil, op.cit., p.99-112.

l'environnement et le renforcement des capacités de la société civile africaine montrent la complexité de cette collaboration. L'analyse de certaines limites permettra de mettre en exergue cette ambiguïté : une difficile coordination des activités et une collaboration parfois mitigée (2.1), l'insuffisance des capacités de gestion des receveurs (2.2) les conditionnalités des projets à financer et la durée des financements (2.3), les contrats de partenariats exclusifs entre les ONG internationales et les gouvernements (2.4).

2.1. Une difficile coordination des activités et une collaboration parfois mitigée

L'action menée par des acteurs de la société civile, de même pays ou de différents pays africains, pour une revendication commune ou contre un même adversaire a un effet démultiplicateur. Or l'action des ONG visant à rassembler une multitude d'acteurs pour faire avancer les thématiques de développement durable en Afrique connaît beaucoup de limites.

Une première limite importante à l'action des ONG africaines se trouve dans la coordination et la supervision de leurs activités. Très souvent, les intérêts individuels priment sur le collectif. Or ces acteurs doivent impérativement résoudre leurs problèmes de coopération. Les conséquences qui en découlent sont nombreuses parmi lesquelles il peut être relevé le chevauchement des organisations, la confusion des responsabilités, la mauvaise lisibilité des actions menées et l'insuffisance des résultats obtenus. Le chevauchement des organisations est aussi lié au phénomène des « crocodiles »²²⁴ terme utilisé par Gautier Pirotte pour expliquer l'enjeu d'investissements multiples au niveau des ONG béninoises. Ce terme s'applique aussi aux ONG créées par des leaders politiques pour consolider leur assise sociale.

Il faut tout de même relever que les acteurs de la société civile africaine collaborent entre eux. Cette collaboration existe entre les ONG locales et les ONG régionales. Elle est essentiellement orientée autour des partages d'expériences avec des organisations qui poursuivent les mêmes objectifs et qui sont capables de se mobiliser pour défendre des positions communes. Elle pourrait, également, être orientée autour du renforcement des capacités. Au lieu de faire toujours appel à l'expertise extérieure, les ONG locales qui ont plus de compétences dans un domaine déterminé devraient mettre celles-ci au service des autres. Cela ne veut pas dire pour autant que les différents acteurs pris isolément ne peuvent pas agir efficacement. Toutefois, une action militante concertée, particulièrement pour la mise en œuvre du droit de l'environnement, de plusieurs organisations de tendances diverses et même parfois opposées est porteuse d'un changement social plus important.

Une autre limite importante à une collaboration efficace entre les acteurs de la société civile africaine est liée à la compétition autour des mêmes activités. Certains bailleurs de fonds,

²²⁴ Gautier Pirotte, op.cit, p. 35-37, le phénomène d'ONG « crocodiles » cité par l'auteur peut être assimilé à celui d'ONG « serviles » selon l'expression M. Olivier De Frouville. Ce sont ONG sont créées dans le but de défendre la politique de l'État. Olivier De Frouville, Une société servile à l'ONU, RGDIP, 2006, p. 391-433. Dans le cas cité par Gautier Pirotte, ces ONG ont été créées par des fonctionnaires, restés en postes mais insécurisés, qui n'ont pas été « déflatés ou compressés » à la suite des réformes économiques et politico-institutionnelles. Ces fonctionnaires-leaders d'ONG sont dotés de capitaux relationnels (à l'extérieur, au sein de l'administration, dans les agences étatiques d'hier ou encore dans l'associationnisme de terroir). Ces ONG « crocodiles » sont à l'aise sur la terre ferme des ministères et dans le marigot associatif.

compte tenu de la transversalité des thématiques environnementales, proposent désormais aux acteurs de la société civile de travailler autour des activités communes. Il n'est pas rare, de nos jours, de trouver les acteurs de la société civile au niveau local et régional réunis autour d'un même projet. En effet, plusieurs plateformes de la société civile se créent dans les pays africains pour des propositions communes à travers des plaidoyers ou des avis juridiques en direction des administrations et/ou des bailleurs de fonds en faveur de la mise en œuvre du droit de l'environnement.

L'autre facteur limitant, non négligeable, est la différence des sources de financement. En effet, certaines ONG locales obtiennent plus de financement que d'autres, une différence de traitement qui ne facilite pas la collaboration. Certaines ONG ne savent pas écrire ou selon le jargon des experts, « monter » un projet. D'autres ne maîtrisent pas assez les techniques de recherche de financement. Les ONG plus expérimentées devraient mettre leur expérience et les informations à la disposition des autres. Les ONG qui disposent de moyens financiers insuffisants ont tendance à se replier sur elles, ce qui favorise leur émiettement et aggrave leur délicate situation financière. Il serait utile pour elles de recenser les principaux bailleurs de leur pays aptes à financer des ONG locales et d'enquêter sur leurs programmes et instruments de financement respectifs, soit directement auprès des institutions présentes (représentations ou délégations), soit auprès d'autres organisations ou groupe de base ayant l'habitude de traiter avec de tels organismes.

2.2. L'insuffisance des capacités de gestion des receveurs

Des compétences existent dans la société civile africaine. Hervé Cronel nous dit justement à ce sujet que : « *L'Afrique, déborde d'énergie et de potentiel – de façon brouillonne, cruelle et parfois dévastatrice, certes, mais avec un avenir ouvert* ».

S'il est vrai que l'Afrique déborde de potentiel, il faut reconnaître néanmoins que les acteurs de la société civile africaine n'ont généralement pas les capacités de gérer les financements qu'ils reçoivent. Ils ne sont pas bien entraînés à l'utilisation des outils de gestion. La pratique montre qu'il est difficile pour les acteurs de la société civile africaine d'être des partenaires « *appropriés* » des donateurs car ils ne veulent pas se conformer aux exigences d'une gestion rigoureuse relevant d'une bonne pratique. En effet, plusieurs acteurs de la société civile africaine ne parviennent pas à répondre efficacement aux contraintes de gestion des projets (rapports d'évaluation, audits financiers, constitution et animation d'ateliers et de groupes de réflexion,...), et à assurer parallèlement la réalisation des projets (sensibilisation et implication des populations locales, évolution de la gestion des ressources naturelles...). Finalement, la question qui se pose est celle de savoir s'il est possible de répondre simultanément aux nombreux critères formant les « *bonnes pratiques* » de l'aide.

2.3. Les conditionnalités des projets financés et la durée des financements

Pour une action efficace et efficiente en faveur des droits des populations dépendantes des forêts, les différents acteurs privés doivent impérativement résoudre leurs problèmes de coopération qui sont essentiellement liés aux questions de dépendance financière et aux conditions des aides accordées.

Les principales instances de la coopération multilatérale ont parfois leurs propres politiques environnementales. De fait, le donateur impose ses conditions, qui très souvent, ne sont

pas en adéquation avec les réalités et les besoins de terrain. Le déphasage flagrant entre les politiques envisagées et l'usage d'instruments inappropriés ne participent pas à l'appropriation par les bénéficiaires des compétences attendues. Il serait indiqué, en pareil circonstance, que les acteurs de la société civile africaine refusent d'exécuter de tels projets. A ce propos. Zafrullah Chowdhury souligne que « *La conditionnalité, en soi, n'est pas une mauvaise chose pour peu qu'elle soit fondée sur l'éthique et qu'elle favorise le développement humain*²²⁵ ». Les bonnes conditionnalités devraient donc prendre suffisamment en compte les réalités locales et le long terme qu'induit tout processus de développement, par essence lent.

Il faut également relever que les actions des bailleurs de fonds sont relayées sur le terrain par de nombreuses ONG internationales partenaires des acteurs de la société civile africaine. Or, ces ONG internationales recevant les financements de ces bailleurs de fonds, sont également contraintes d'exécuter le projet selon les exigences des bailleurs de fonds au risque de voir leurs financements suspendus. Dans la grande majorité des cas, financièrement, les ONG du Sud sont tributaires des aides de la communauté internationale et des ONG du Nord. Cette réalité amène certains auteurs à s'accorder pour dire que les ONG du Sud ne remplissent essentiellement qu'un rôle de prestataires de services. A ce propos, Marc Berger reconnaît que lorsque les ONG du Sud « *sont consultées, même si leur avis a du poids, c'est le CCFD qui décide*²²⁶ ». Et comme le dit si bien un proverbe africain : « *La main qui donne est au-dessus de la main qui reçoit* ». En définitive, les ONG du Sud sont consultées mais, ce sont celles du Nord qui décident. Cette réalité est manifeste pour les nombreux cas d'ONG du Sud qui se créent sans véritable projet et sans stratégie à long terme. Elles mènent, pour leur survie, une course effrénée auprès des partenaires du Nord qualifiées de bailleurs de fonds.

Nombreuses sont les ONG du Sud qui pensent que l'aide extérieure ne peut s'avérer durable que si leurs conditions de participation en matière de conception, d'exécution et suivi-évaluation de l'ensemble du projet sont optimales. Ainsi, pour ces ONG du Sud, la relation avec leurs partenaires du Nord doit plutôt s'établir autour d'une complémentarité, d'une vision commune de la mission, du respect mutuel et de la transparence à toute épreuve. Par conséquent, certaines ONG du Sud n'hésitent plus à renvoyer des sommes déjà virées sur leur compte à leur expéditeur si celui-ci ne respecte pas leurs idées²²⁷. Elles refusent des partenaires qui débarquent avec des programmes « prêt-à-porter²²⁸ » confectionnés dans leurs bureaux, avec des critères d'éligibilité et conditionnalités prédéterminés. La durée des financements est également un facteur qui limite la lisibilité des résultats des acteurs de la société civile africaine et des ONG internationales dans la protection de

225 Chowdhury Zafrullah, Nous choisissons nos donateurs, *Courrier de L'UNESCO*, op.cit, p.63. Il est médecin fondateur de l'ONG Gonoshasthaya Kendra (GK) « Centre de santé populaire » qui se consacre à la promotion des soins de santé primaire, de l'éducation, et de l'émancipation des femmes au Bangladesh. *Courrier de L'UNESCO*, p. 63.

226 « Les ONG du Sud s'affranchissent du Nord », *Courrier de L'UNESCO*, Juillet -Août 2001, p.61. Marc Berger, au printemps 2001 était responsable du département Projets au Comité Catholique contre la Faim (CCFD).

227 C'est l'exemple de l'ONG béninoise Songhaï qui forme des élèves fermiers à la pratique d'une agriculture biologique intégrée fondée sur la maximisation des ressources locales. Cette ONG a refusé l'aide financière de deux organisations à caractère confessionnel aux motifs que leurs objectifs et leurs exigences ne correspondaient plus à leurs vision et stratégies. *Courrier de L'UNESCO*, op.cit, p.61.

228 Philippe Demenet, « Equipe Songhaï : le Nord cherche un écho à sa propre chanson », op. cit. p.61.



l'environnement et les droits des communautés forestières. La durée des financements varie généralement entre un (1) et trois (3) ans. Les ONG africaines et leurs partenaires devraient envisager la pérennisation des actions environnementales, dès l'élaboration du projet ou en fonction des évaluations réalisées, en terme de transfert de compétences et de prolongement des financements, au-delà de l'échéance du projet.

2.4. Les contrats de partenariats exclusifs entre les ONG internationales et les gouvernements

Le principe 25 de la Déclaration de Stockholm demandait d'ailleurs aux États de « *veiller à ce que les organisations internationales jouent un rôle coordonné, efficace et dynamique dans la préservation et l'amélioration de l'environnement* ».

Sur un autre registre, il convient de relever que certains gouvernements ne reconnaissent toujours pas les acteurs de la société civile africaine comme des interlocuteurs privilégiés. Sauf à rester lettre morte, les choix opérés par la puissance publique doivent désormais faire l'objet de débats et d'un large consensus. Il est impossible aujourd'hui dans l'État postmoderne, d'imposer par la seule voie unilatérale aussi bien les contraintes que les comportements qu'implique la mise en œuvre des politiques environnementales et du développement durable dans un sens plus large.

Toutefois, dans un secteur comme celui de l'environnement où les États entendent jouir pleinement de leur souveraineté, les ONG internationales ont compris l'importance de négocier avec les États à travers leurs ministères de tutelle. De tels partenariats sont nécessaires pour favoriser la mise en œuvre du droit de l'environnement en Afrique en participant au renforcement des capacités techniques des institutionnels. Mais, ils doivent également favoriser l'implication de tous les acteurs de la société civile qui sont généralement très proches des préoccupations des communautés locales et autochtones et qui peuvent prendre le relais des ONG internationales.

La complexité des questions environnementales en Afrique qui découle aussi de la difficulté à réguler les questions délicates sous-jacentes (la désertification, l'exploitation anarchique des ressources forestières et naturelles, le partage des bénéfices issus de l'exploitation forestière, industrielle, de la biodiversité...) nécessite l'implication de plusieurs acteurs. La mise en œuvre effective du droit de l'environnement en Afrique ne sollicite pas seulement des moyens humains, techniques ou institutionnels. Elle implique également d'importants moyens financiers. L'un des défis majeurs pour l'effectivité du droit de l'environnement en Afrique, qui se pose aux acteurs de la société civile africaine et à leurs différents partenaires est la diversification des sources de financement et de leur pérennisation. En effet, l'exécution des projets environnementaux, l'accompagnement des réformes législatives et les formations dans le secteur environnemental réclament autant les moyens matériels, humains que financiers. Les sources de financements traditionnelles semblent s'essouffler ou du moins se stabiliser. Des moyens innovants sont à trouver par la société civile africaine et ses partenaires pour renforcer l'application du droit de l'environnement en Afrique. Quelques exemples non exhaustifs ont été cités à l'instar des partenariats avec les entreprises, la

création des activités génératrices de revenus pour financer les activités. Une solidarité plus forte est aussi à encourager entre les ONG africaines locales de même pays ou de la même sous-région en termes de partage de l'information, de renforcement des capacités, de partage des activités dans le cadre de projets multi acteurs.

BIBLIOGRAPHIE

ANDRIAMAHEFAZAFY Fano et MERAL Philippe, « La mise en œuvre des plans nationaux d'action environnementale : un renouveau des pratiques des bailleurs de fonds ? », *Mondes en développement*, 2004/3 n° 127, p. 29-44.

CHARTIER Denis, « ONG internationales environnementalistes et politiques forestière tropicales, l'exemple de Greenpeace en Amazonie », *Anthropologie et Sociétés*, vol. 29, n°1, 2005, p. 103-120.

DE FROUVILLE Olivier, « Une société servile à l'ONU », *RGDIP*, 2006, p. 391-433.

DEMENET Philippe, « Equipe Songhaï : le Nord cherche un écho à sa propre chanson », in les ONG du Sud s'affranchissent du Nord, *Courrier de l'UNESCO*, Juillet –Août 2001 p.61.

KAMTO Maurice, Droit de l'environnement en Afrique, Edicef/AUPELF, 1996, 412 p.

NGUIFFO Samuel, De la faculté de droit au terrain : Des juristes communautaires au Cameroun, une publication, Legal Tools for Citizen Empowerment, 2012, IIED, CED, 20 p.

OCDE, Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité, 2003, Paris, 137 p.

OTT DUCLAUX-MONTEIL Cécile, Exploitation forestière et droits des populations en Afrique Centrale, l'Harmattan, 434 p.

PIROTTE Gautier, Société civile importée et nouvelle gouvernance, in Gouverner les sociétés africaines, acteurs et institutions, Khartala, 2005, p. 27-45.

PROBLÈMES FONCIERS ET RÉALISATION DES GRANDS OUVRAGES HYDRAULIQUES EN AFRIQUE DE L'OUEST : CAS DU PROGRAMME KANDADJI AU NIGER

Saadou ALADOUA

Résumé

La gestion durable des ressources naturelles et la protection de l'environnement sont un défi pour tous les États. Comme de nombreux autres pays, et pour faire face à ce défi, le Niger a ratifié les instruments juridiques adoptés par la Communauté internationale dans ce domaine et modernisé sa législation sur l'environnement. Cependant, le foncier un des domaines de la gestion de l'environnement, ne paraît pas bénéficier de la même attention en termes de réglementation. Cette faiblesse de la législation foncière entraîne des conséquences sociales fâcheuses sur les populations locales, à l'occasion de certaines opérations de développement. À travers l'expérience de la construction du Barrage de Kandadji au Niger, cet article se veut d'exposer cette faiblesse afin de proposer quelques pistes pour améliorer la législation foncière au Niger et dans une certaine mesure aussi dans d'autres pays africains.

Mots clés : Problèmes foncier ; ouvrages hydrauliques ; Niger.

Summary

The sustainable management of natural resources and environment protection are challenges for all states. As other countries, and to deal with these challenges, Niger has ratified legal instruments adopted by the international community in this area and has modernized its environmental legislation. However, the land tenure, which is an area of environmental management, does not appear to receive the same attention in terms of regulation. This weakness of land legislation causes annoying social impacts on local communities, especially during the implementation of development projects. Through the experience of the Kandadji dam construction in Niger, this article aims to expose this weakness, in order to share some ways to improve land legislation in Niger that could be extent also other African countries.

Keywords: Land issues; water projects; Niger.

INTRODUCTION

Le cadre juridique de gestion de l'environnement au Niger est assez étoffé. Il est constitué d'abord des traités et conventions ratifiés par le pays, dont entre autres: la Convention d'Alger le 26 février 1970, la Convention CITES le 08 septembre 1975, la Convention Ramsar le 30 août 1987, la Convention – cadre des Nations Unies sur les changements climatiques le 25 juillet 1995, le Protocole de Kyoto le 30 septembre 2004.

Ce cadre se compose aussi des lois nationales, adoptées pour la plupart depuis une vingtaine d'années, comme les Principes d'Orientation du Code rural en 1993, la Loi-cadre relative à la gestion de l'environnement en 1998, l'Ordonnance portant institutionnalisation des études d'impact sur l'environnement en 1997, la Loi relative au régime forestier en 2004, la Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique modifiée en 2008, la Loi sur le régime de l'eau en 1993 (modifiée en 2008 et 2011), l'Ordonnance sur le pastoralisme en 2010 etc.

La réalisation des actions de développement est souvent l'occasion de mesurer la portée des textes adoptés par nos États. En particulier certaines activités imposent de plus en plus des exigences aux Gouvernements africains comme c'est le cas notamment pour la construction des grandes infrastructures hydrauliques où des standards sont imposés pour le respect des droits sociaux des populations affectées.

En Afrique de l'Ouest, des études ont démontré que les conséquences sociales des barrages réalisés certains depuis 1960 (Akosombo au Ghana ou Kanji au Nigeria), et d'autres à partir des années 1980, continuent encore à opposer les pouvoirs publics aux populations déplacées ou leurs descendants sur les questions de compensation et d'accès aux bénéfices générés²²⁹. Les leçons de ces expériences invitent à modifier les philosophies de la construction des barrages, et à accorder une place prépondérante aux populations locales qui sont les premières à en subir les conséquences. Les lignes qui suivent, démontreront comment la loi sur le foncier, notamment, peut être un outil pour la mitigation des impacts des barrages sur les populations, ou constituer au contraire un facteur d'aggravation.

1. Les éléments du cadre juridique nigérien pour la gestion des impacts sociaux et environnementaux des barrages

1.1. Les normes nationales, les règles et standards consacrés au niveau régional et international

Les textes nationaux prévoient des règles en matière de réalisation des ouvrages, notamment l'obligation de réalisation des études d'impacts sur l'environnement et les conditions de vie des populations, celle de respecter et garantir les droits des populations à l'accès aux bénéfices générés par les barrages et la compensation de leurs biens affectés par la construction de l'ouvrage. Par ailleurs les textes d'essence internationale prescrivent des mesures, à l'échelle régionale²³⁰ ou mondiale, tendant à considérer et garantir les différents

229 Partager l'eau et ses bénéfices : les leçons de six grands barrages en Afrique de l'Ouest, Nov 2011 – IIED, IRAM, UICN.

230 Par exemple l'Annexe 1 de la Charte de l'eau de l'Autorité du Bassin du Niger.



usages des populations sur les ressources naturelles et à lutter contre les impacts négatifs des ouvrages hydrauliques sur les personnes affectées et sur l'environnement. Enfin, on peut aussi évoquer l'environnement politique, caractérisé par la démocratisation des régimes et la consécration des droits et libertés pour le citoyen, favorisant l'émergence de la société civile et de la représentation locale, lesquelles impulsent la prise en compte des questions environnementales dans les projets et programmes de développement.

1.2. Les insuffisances et les limites des textes à garantir les droits des populations

La mise en œuvre de cette législation au cours des opérations de développement révèle souvent des insuffisances voir des limites, à prendre en charge convenablement les préoccupations des populations.

Ainsi, il est souvent apparu que le droit applicable consacré en matière de prise en charge des dommages occasionnés aux populations ne permet pas de protéger efficacement les droits des personnes affectées, du fait de l'absence de mécanismes d'opérationnalisation de ces règles, ou de procédures appropriées. Par exemple, pendant les opérations d'expropriation des terres et de déplacement des populations, les précautions mises en œuvre pour recenser les biens et leurs propriétaires ont montré de réelles faiblesses parce qu'elles ne sont pas réglementées et codifiées dans tous les détails. La démarche est assez souvent bureaucratique, et n'offre pas de flexibilité pour concilier des impératifs locaux aux objectifs de l'approche rationnelle et programmatique de l'Administration. Bien souvent, les dispositifs ou mécanismes prévus par la loi font défaut, adaptés à l'opération en cours, pour assurer la représentation des Populations affectées par le projet (PAP) et la conclusion d'accords juridiquement valables. Ces différentes insuffisances conduisent assez souvent à la faible compensation des droits, ou à l'éclosion d'un sentiment d'injustice de la part des PAP ; ce qui est totalement l'effet contraire recherché par les règles édictées, qu'elles soient nationales ou internationales.

Au-delà des insuffisances, le système juridique peut s'avérer un véritable frein pour la protection des PAP. Par exemple, au Niger, la loi reconnaît la tenure coutumière, ce qui a permis d'enclencher un processus légal d'indemnisation des terres de tenure traditionnelle qui sont expropriées. Ailleurs, et à titre de comparaison, cette base légale avait manqué dans certains pays, et les populations n'ont pas été convenablement protégées dans leurs droits. Au Mali avec le Barrage de Manantali ou au Burkina Faso avec celui de Bagré, les conséquences de l'absence d'indemnisation juste ont joué négativement sur les résultats de ces deux barrages.

2. Comment les lois permettent-elles de gérer les impacts sociaux et environnementaux des barrages?

En dépit de l'existence des normes juridiques, la gestion des impacts sociaux reste un défi. Dans la majorité des cas, les normes et standards proposés sur le plan international ne garantissent pas efficacement la prise en charge des dommages occasionnés aux PAP. Par ailleurs, les processus d'identification et de compensation des droits ne sont pas exhaustifs et inclusifs (démarche peu inclusive, les biens mal ou pas recensés, l'évaluation et la compensation des

biens sur fond de contestation etc.). Enfin, les mécanismes de représentation, et de défense des droits des PAP, ainsi que les formes d'accords pour garantir ces droits, constituent encore des défis. On relève encore de nombreuses difficultés liées à la contractualisation des plans, accords collectifs ou individuels et à la représentation professionnelle ou communautaire devant les instances de compensation.

La législation foncière peut à la fois être un facteur favorable ou un risque dans la prise en charge effective des effets liés au déplacement et à la réinstallation des PAP. Par exemple, l'affirmation du domaine foncier national, rendant de plein droit toute la terre propriété de l'État²³¹, est perçue comme la négation des droits des populations. Cette législation fait obstacle à une indemnisation juste des droits fonciers; de même, la reconnaissance des droits et pratiques coutumières sur la terre, et la problématique de leur formalisation lors des opérations de développement²³² n'est pas encore pleinement effective ; la place et le rôle des normes régionales et internationales dans la réalisation des projets hydrauliques : la Charte de l'eau de l'ABN et son Annexe 1 sont dans le droit positif, les lignes directrices de la CEDEAO peuvent générer des directives obligatoires pour les États, les politiques de sauvegarde ou les lignes directrices préconisées par la Banque mondiale (BM) et la Banque africaine de développement (BAD) sont considérées dans le montage des projets de barrages.

3. L'expérience de la réinstallation et de la compensation foncière sur le Barrage de Kandadji au Niger

-La modification de la loi de 1961 sur l'expropriation

La modification de la loi de 1961 sur l'expropriation a favorisé l'actualisation des dispositions légales : prise en compte de la dimension déplacement des populations, introduction des normes sur les plans de réinstallation et développement local, élargissement des droits à indemniser et des formes de dédommagements. Elle a aussi permis l'adoption des mesures d'application : décret réglementaire, EIES²³³, PAR²³⁴, PGES²³⁵; ainsi que la mise en place des organes de pilotage de la réinstallation (identification et recensement des biens et des propriétaires, mise en place d'une CAC (Commission administrative de conciliation), désignation d'un juge des expropriations).

- Le Processus de concertation inter-acteurs

Une mise en synergie ainsi qu'une formation des acteurs judiciaires a été réalisée avec l'appui du GWI (Global Water Initiative) et du HCAVN (Haut commissariat à l'aménagement de la vallée du Niger²³⁶ de même, les acteurs impliqués dans le processus d'expropriation (magistrats, greffiers, autorités administratives et coutumières, élus locaux...) ont été formés sur les règles de l'expropriation. La concertation organisée entre les acteurs (État, collectivités, autorités coutumières, PAP, société civile...) a débouché sur la réalisation des études sur le statut des terres aménagées et les droits à octroyer aux PAP, la détermination des normes d'évaluation des biens et l'accès des PAP aux bénéfices générés par le Barrage (l'électricité, les actions de développement locale, les terres irriguées)

231 C'est l'exemple du Burkina Faso avec la loi n° 014/96/ADP du 23 mai 1996.

232 C'est de cas du Niger avec les difficultés de constatation des droits oraux, consacrés par les us et coutumes et reconnus par la loi.

233 Etude d'impact environnemental et social

234 Plan d'actions de réinstallation

235 Plan de gestion environnementale et sociale

236 Haute commissariat à l'aménagement de la vallée du Niger.

- La conduite du processus d'expropriation

La conduite du processus d'expropriation comprend tout d'abord l'organisation des audiences: les actes préparatoires (établissement des actes d'état civil, préparation et confection des imprimés, l'élaboration d'un agenda d'audience), la conduite de l'audience (système d'audience foraine par village, délivrance des ordonnances d'expropriation, gestion des recours et contestations);

Ensuite il s'agit de l'attribution des indemnités de réinstallation: garantir l'indemnisation juste et préalable (amener l'État à honorer ses engagements, et les populations à réaliser les habitations prévues), la question de la viabilité des sites (réalisation des infrastructures communautaires, aménagement des sites, commodités des espaces...);

Enfin il y a l'indemnisation des terres de culture: la compensation terre contre terre (détermination du statut foncier des terres aménagées, affectation d'un bail emphytéotique sur les terres irriguées aux populations affectées par le Projet de Kandadji), les droits et prérogatives à reconnaître aux PAP sur les parcelles irriguées et les risques de spéculation foncière sur les AHA (aménagements hydro-agricoles) de l'État;

- Le Niger a pris l'option de proposer un bail emphytéotique aux PAP, en lieu et place de leurs terres coutumières expropriées

Cette option consiste en une compensation « terre contre terre », avec comme objectifs de préserver les terres domaniales et rentabiliser les investissements d'une part, et garantir une indemnisation juste des terres des PAP.

4. Éléments de réflexion pour l'amélioration du cadre juridique et institutionnel de réalisation des ouvrages hydrauliques

- Les lois doivent concilier les impératifs de développement et de la protection de l'environnement, avec la prise en compte des droits et intérêts des communautés affectées:

- Considérer les sources des droits, et tous les droits exercés sur la terre et les autres ressources naturelles;
- Aider à formaliser, à l'occasion des opérations de développement, la détention et la jouissance des droits sur la terre et les ressources naturelles pour un usage pérenne et sécurisé;
- Contribuer à l'émergence d'institutions autonomes et capables d'appuyer les populations à participer de façon effective aux activités du projet, et à défendre efficacement leurs droits face à l'État et aux autres institutions publiques ou privées intervenant dans l'opération.

- Nécessité de formaliser la gestion du foncier, afin de garantir le succès et la durabilité des actions de développement

Beaucoup de pays africains ne disposent pas d'un cadastre rural, et la majorité des terres détenues par l'État comme par les particuliers ne sont pas enregistrées ou immatriculées. Ce manque de formalités ou de documents écrits constatant les droits sur la terre, provoque la réticence des investisseurs et crée une opinion d'insécurité dans la mise en valeur de ces terres. Le statut souvent informel des terres, est source de contestations voire de conflits au moment de certaines réalisations publiques, ou à l'occasion de leur appropriation/utilisation par les populations.

DEUXIÈME PARTIE

**COMMUNICATIONS PRÉSENTÉES
LORS DU PANEL ORGANISÉ A L'ASSEMBLÉE
NATIONALE DE CÔTE D'IVOIRE**





LE DÉPUTÉ IVOIRIEN, ACTEUR CLÉ DANS LA MISE EN ŒUVRE DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES ESPACES RELEVANT DE LA JURIDICTION DE LA CÔTE D'IVOIRE

Aenza KONATÉ

Il a été sans conteste mis en évidence le rôle incontournable que le parlement est appelé à jouer en matière de droit de l'environnement, et plus spécifiquement dans sa mise en œuvre. La Côte d'Ivoire ne fait pas exception, même s'il est prétentieux dans ces quelques lignes d'en donner tous les détails.

Afin de pouvoir étayer le rôle du parlement ivoirien dans la mise en œuvre du droit de l'environnement, nous avons visité la loi n° 2000-513 du 1er août 2000 portant Constitution de la Côte d'Ivoire, texte suprême duquel toutes les autorités de l'État de Côte d'Ivoire, et notamment l'Assemblée nationale, tirent leurs pouvoirs.

De cette visite, dont les résultats sont notables il ressort au travers des articles 58 à 83 de la Constitution que, outre sa mission de représentation du peuple ivoirien (art. 66 de la Constitution), le député ivoirien participe à deux missions constitutionnelles essentielles : le vote des lois (article 61) et le contrôle de l'action du Gouvernement (articles 82 et 83 de la Constitution)²³⁷. Au regard de ces missions, nous n'avons guère d'hésitation à soutenir que la Constitution de la Côte d'Ivoire fait du député ivoirien, à titre individuel ou collectif, un acteur clé dans la mise en œuvre du droit de l'environnement dans les espaces relevant de la juridiction nationale, dès lors qu'il est le principal constructeur du corpus législatif (1) et un contrôleur de l'action gouvernementale (2).

1. Le Député ivoirien est le principal constructeur du corpus législatif dans le domaine de l'environnement

Aux termes de l'article 71, alinéa 1er de la Constitution : « *L'Assemblée nationale détient le pouvoir législatif. Elle vote seule la loi* ». Il convient toutefois de souligner que, conformément aux dispositions de l'article 42, l'Assemblée nationale détient le pouvoir législatif en concurrence avec le Président de la République. En effet, aux termes de l'alinéa premier de cet article, « *Le Président de la République a l'initiative des lois, concurremment avec les membres de l'Assemblée nationale* ».

La Constitution part d'un principe d'égalité entre le droit d'initiative présidentiel et le droit d'initiative parlementaire. Ce dernier appartient individuellement à chacun des membres du Parlement, même si rien ne fait obstacle à ce que plusieurs députés se concertent pour l'exercer. Ainsi, à côté des projets de loi déposés par le Président de la République, chaque député à titre individuel ou collectivement peut déposer des propositions de loi devant l'Assemblée nationale en vue de traduire le principe 11 de la Déclaration de Rio de 1992 : « *Les États doivent promulguer*

²³⁷ Chaque député, bien qu'élu dans un cadre géographique déterminé, est le représentant de la Nation toute entière. Ainsi, à l'Assemblée nationale et dans leur circonscription, chaque député agit et parle au nom de l'intérêt général et non pas au nom d'un parti politique, d'un groupe d'intérêt ou d'une région. Le député est donc le représentant du peuple ivoirien.

des mesures législatives efficaces en matière d'environnement. Les normes écologiques et les objectifs et priorités pour la gestion de l'environnement devraient être adaptés à la situation en matière d'environnement et de développement à laquelle ils s'appliquent... ». Le Député peut par ailleurs proposer un ou plusieurs amendements (v. article 78, alinéa 1er), c'est-à-dire faire une proposition de modification d'une disposition d'un projet ou d'une proposition de loi.

Les propositions de loi et amendements formulés par les députés sont néanmoins soumis notamment à deux restrictions de portée générale, l'irrecevabilité financière (art. 78, alinéa 2 de la Constitution)²³⁸ et l'irrecevabilité législative (art. 76, alinéa 1er de la constitution)²³⁹. Font également exception au principe d'exercice concurrent du droit d'initiative les textes pour lesquels le Président de la République dispose, en droit ou en fait, d'un monopole de présentation. C'est d'abord le cas des lois de finances en vertu notamment de l'article 80. C'est aussi le cas, par logique institutionnelle, de celui des lois habilitant le Président de la République à prendre, dans des matières relevant du domaine de la loi, des ordonnances (art. 75) et celles autorisant la ratification des traités ou accords internationaux visés à l'article 87 de la Constitution : *« les Traités ou Accords régulièrement ratifiés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve, pour chaque Traité ou Accord, de son application par l'autre partie.²⁴⁰ »*.

Le contenu des projets ou des propositions de loi correspond au *« domaine législatif »*, c'est-à-dire au champ des matières relevant de l'article 71 de la Constitution. Ainsi, en ce qui concerne l'environnement, il appartient au Parlement ivoirien de *« fixer les règles concernant (...) la détermination des crimes et délits ainsi que des peines qui leur sont applicables... »* et *« de déterminer les principes fondamentaux (...) de protection de l'environnement »*.

Il découle sans conteste de ces dispositions constitutionnelles que le législateur ivoirien est le principal acteur de la construction du corpus législatif consacré, d'une part, au développement et au renforcement du droit de l'environnement en Côte d'Ivoire et, d'autre part, aux moyens juridiques permettant au droit international de l'environnement de produire ses effets dans les espaces relevant de la juridiction nationale.

238 « Les propositions et amendements déposés par les membres de l'Assemblée nationale ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquences soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique, à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une proposition d'augmentation de recettes ou d'économies équivalentes ».

239 « Les propositions et amendements qui ne sont pas du domaine de la loi sont irrecevables. L'irrecevabilité est prononcée par le Président de l'Assemblée nationale ».

240 Une remarque préliminaire s'impose : la Constitution ivoirienne fait, comme la plupart des pays d'Afrique francophones, une distinction, sans les définir, entre deux catégories d'engagements internationaux auxquels l'État peut souscrire. Cette distinction, qui a été faite par la Constitution de la France du 4 octobre 1958 (v. article 52 de la Constitution française), est inopérante en droit international : un accord et un traité ont la même valeur juridique ; la seule chose qui distingue les traités des accords, notamment dans le cadre du système juridique français dont s'inspire le Constituant ivoirien, les premiers sont négociés et ratifiés par le Président de la République, les autres négociés et approuvés par le Premier Ministre ou les ministres. Aussi emploierons-nous indifféremment les termes « convention », « traité », « accord », « engagement international », pour désigner une convention internationale dans le domaine de l'environnement dès lors qu'elle répond à la définition de l'article 2-1 a) de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969 : l'expression « traité » s'entend d'un accord international conclu par écrit entre États et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière.



Il n'est pas nécessaire d'insister ici sur le fait que la prise de conscience de la communauté internationale de la nécessaire protection juridique de l'environnement a conduit le droit international public à réagir en secrétant des normes sous diverses formes : des règles conventionnelles, des principes inscrits dans des instruments formellement non obligatoires (*soft law*), voire des règles coutumières (issues soit de la répétition de clauses analogues dans des traités, soit de celles de dispositions comparables dans des législations nationales). En conséquence, les obligations étatiques en matière d'environnement peuvent découler d'une convention internationale, d'une norme coutumière, d'une déclaration adoptée à l'issue d'une conférence internationale, ou bien d'une recommandation adoptée par une organisation internationale. Bien entendu, ces différents instruments n'ont pas la même force obligatoire et ne s'imposent pas à la Côte d'Ivoire, comme d'ailleurs aux autres États, avec la même force ; le choix des mesures à adopter par les autorités publiques dépend du contenu de l'obligation internationale mise à la charge de l'État.

La plupart des accords multilatéraux dans le domaine de l'environnement auxquels la Côte d'Ivoire est partie contractante lient ce pays au sens de l'article 26 de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969. Mais, il nous apparaît qu'elles doivent bénéficier d'une médiation de mesures nationales édictées par les autorités publiques nationales compétentes afin de leur permettre de contribuer à la protection efficace de l'environnement.

La manière dont s'opère cette nécessaire médiation relève de la compétence exclusive des autorités ivoiriennes : elle peut prendre la forme soit d'un acte législatif, soit d'un acte réglementaire, soit les deux. La Côte d'Ivoire ne peut pas en faire l'économie dans la mesure où sa participation au développement et au renforcement du droit international de l'environnement apparaît sans conteste comme la reconnaissance d'un des postulats fondamentaux du droit international public : la soumission de l'État à l'ordre juridique international, dont il résulte notamment, selon une formule célèbre, que le droit international fait partie du droit de l'État (*international law is part of the law of the land*). Par ailleurs, au regard des principes qui guident le droit international public, les stipulations des conventions internationales dans le domaine de l'environnement doivent non seulement pénétrer l'ordre juridique interne des États, parties contractantes, mais aussi et surtout y produire effet aux fins de satisfaire l'objectif social du droit de l'environnement : « *l'homme a un droit fondamental (...) à des conditions de vie satisfaisantes, dans un environnement dont la qualité lui permette de vivre dans la dignité et le bien-être. Il a le devoir solennel de protéger et d'améliorer l'environnement pour les générations présentes et futures.* » (Principe 4 de la Déclaration de Stockholm de 1972).

Le droit international général, encore moins le droit international de l'environnement, n'impose aux États aucune obligation (ni méthode) pour l'introduction du droit international de l'environnement dans l'ordre juridique interne, si ce n'est celle d'exécuter leurs engagements de bonne foi (cf. article 27 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités). Dès lors, il ne suffit pas de constater, en Côte d'Ivoire, que le consentement des autorités compétentes à ce que le pays soit lié par une convention internationale dans le domaine de l'environnement rend cette convention obligatoire dans une relation de réciprocité avec les autres États parties contractantes ; encore faut-il que la convention concernée soit mise en œuvre de manière effective, car tel est le résultat recherché. Pour atteindre ce résultat, l'essentiel doit être fait pour l'entrée régulière de la convention dans l'ordre juridique interne,

mais également à lui garantir plein effet : « *Dans les rapports entre Puissances contractantes d'un traité, les dispositions d'une loi interne ne sauraient prévaloir sur celles du traité (...), si une juste application de la Convention se trouvait en contradiction avec une loi locale, cette dernière ne devrait pas prévaloir sur la Convention.*²⁴¹ ». Ainsi, tout État, partie contractante à une convention internationale dans le domaine de l'environnement, est internationalement tenu d'apporter à sa législation interne les modifications nécessaires à l'exécution de ses obligations résultant de cette convention, car il ne saurait invoquer vis-à-vis d'une autre partie contractante sa propre constitution pour se soustraire aux obligations que lui imposent le droit international ou les traités en vigueur²⁴².

En Côte d'Ivoire, eu égard aux dispositions constitutionnelles et aux obligations internationales mises à la charge de l'État dans le domaine du droit international de l'environnement, il apparaît que le Parlement ivoirien est convoqué, en permanence, au chevet de la mise en œuvre du droit de l'environnement. Il est l'acteur national pouvant apporter, de façon durable, à l'ordre juridique interne, les modifications nécessaires à l'exécution du droit international de l'environnement en général, et des conventions internationales auxquelles la Côte d'Ivoire est partie contractante en particulier. En ce qui concerne la soft law pour laquelle la Côte d'Ivoire a donné un engagement moral, telles que la Déclaration de Stockholm de 1972, la Charte mondiale de la nature de 1982 et la Déclaration de Rio de 1992, qui est dépourvue de valeur juridique contraignante, il lui appartient également de la traduire en texte normatif.

Il pourrait être soutenu que le monisme²⁴³ qui caractérise la Constitution ivoirienne et qui fait prévaloir, en vertu de l'article 87 de la Constitution, la primauté des conventions régulièrement ratifiées ou approuvées sur la loi ordinaire, lève les obstacles à l'application immédiate, dans

241 CPJI, avis sur les communautés gréco-bulgares, 31 juillet 1930, série B, n° 17, p. 32

242 CPJI, avis sur le traitement des nationaux polonais à Dantzig, 4 février 1932, série A/B, fascicule n° 44, p. 24

243 Soutenu par les juristes tels Hans Kelsen (Autriche, 1881-1973) ou Georges Scelle (France, 1878-1961) : il n'existe qu'un seul ordre juridique avec une certaine hiérarchie des normes : les États influencés par le monisme reconnaissent aux traités un effet direct en droit interne dès leur entrée en vigueur (et une fois remplies les exigences de publication au niveau interne). Les États-Unis sont à l'origine de la doctrine moniste, à la suite de l'arrêt fondateur de la Cour suprême *Foster and Elam v. Neilson* de 1829. Selon le juge Marshall, rédacteur de cet arrêt, « un traité est de par sa nature un contrat entre deux nations, non un acte législatif [...] Aux États-Unis, d'après la Constitution, un traité constitue la loi du pays. Il doit en conséquence être considéré par les tribunaux comme équivalent à un acte du législateur, chaque fois qu'il opère par lui-même, sans l'aide d'aucune disposition législative. Mais quand les termes de la stipulation impliquent un contrat, quand chacune des parties s'engage à effectuer un acte particulier, le traité s'adresse alors aux gouvernements et non aux tribunaux ; et le législateur doit exécuter le contrat avant qu'il ne puisse devenir une règle de droit pour les tribunaux » (Nous empruntons la citation à Didier Chauvaux et Thierry-Xavier Girardot, *Les clauses d'un traité international dépourvues d'effet direct en peuvent être invoquées à l'encontre d'un acte réglementaire*, AJDA 1997, p. 435). Cet arrêt a posé pour la première fois les critères, toujours mis en œuvre, de la convention internationale directement applicable dans l'ordre interne. Le monisme constitutionnel qui se définit théoriquement par l'unité des ordres juridiques interne et international, excluant toute mesure de réception de la norme conventionnelle ne règle que la question des conditions de validité de la disposition internationale dans l'ordre interne mais non le problème plus précis de son applicabilité directe, c'est-à-dire des conditions dans lesquelles les particuliers peuvent demander au juge de leur appliquer la norme.



l'ordre interne, du droit international conventionnel de l'environnement²⁴⁴; une fois les conditions posées par la Constitution satisfaites une présomption d'effet direct²⁴⁵ pèse sur les traités dans le domaine du droit de l'environnement, incorporés dans l'ordre juridique national.

Les stipulations des conventions internationales dans le domaine de l'environnement sont directement applicables dans l'ordre juridique interne à la condition qu'elles ne soient pas dépourvues d'effets directs²⁴⁶, c'est-à-dire qu'elles soient de nature à faire naître directement au bénéfice des justiciables des droits subjectifs dont ceux-ci seraient fondés à se prévaloir devant le juge (*le caractère auto-exécutoire des stipulations est la condition indispensable pour que le juge puisse leur faire produire des effets juridiques en droit interne et en faire application dans le litige qui lui est soumis*). Il ne s'agit que du point de savoir si, devant le juge national, un simple particulier peut se prévaloir de droits directement créés par la convention²⁴⁷.

Il convient de souligner qu'il n'existe pas de critère simple de détermination de la règle de droit international produisant des effets directs (*self-executing*) dans l'ordre juridique interne²⁴⁸.

244 L'ordre juridique international et l'ordre juridique interne des États constituent des ordres distincts obéissant chacun à des logiques d'organisation propres. Le premier ne connaît pour sujet de droit que des États souverains ou des organisations intergouvernementales, qui définissent des règles communes par voie essentiellement conventionnelle et avec sanction la mise en cause de la responsabilité internationale ; le second édicte souverainement et unilatéralement des règles s'imposant à des sujets de droit, personnes morales et physiques, personnes publiques et privés, et dispose de pouvoirs de contraintes pour en garantir le respect par tous.

245 Cette présomption ne cède que dans deux séries d'hypothèses. D'une part, lorsque l'objet de la convention est de régler exclusivement les relations entre les États parties (v. par exemple, s'agissant de l'application des articles 6, 7 et 8 de la convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement de 1998, CE 6 juin 2007, Commune de Groslay et l'association ville et aéroport, n°292942, publié au Recueil Lebon). D'autre part lorsque les stipulations ne sont pas suffisamment précises et inconditionnelles pour être susceptibles d'une application immédiate à des cas particuliers (v. par exemple, s'agissant de l'application de l'article 12 du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 19 décembre 1966 aux termes duquel « les États parties (...) reconnaissent le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre », CE 26 septembre 2005, Association Collectif contre l'handiphobie, n° 248357, publié au Recueil Lebon; s'agissant de l'application de certaines stipulations de la convention relative aux droits de l'enfant en date du 26 janvier 1990, CE 23 avril 1997, Groupe d'information et de soutien des travailleurs immigrés (G.I.S.T.I.), n° 163043, publié au Recueil Lebon; s'agissant de l'application de l'article 6 de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, CE 4 août 2006, CRILAN et autres, req. no 254948 Lebon 381; CE, sect., 31 oct. 2008, Section française de l'Observatoire international des prisons, req. no 293785, publié au recueil Lebon.): il s'agit de stipulations dont l'objet est, sans aucun doute, de garantir des droits au bénéfice des particuliers, mais qui sont formulées dans des termes trop généraux pour se suffire à elles-mêmes, et pour être susceptibles d'une application immédiate à des cas particuliers.

246 La notion d'effet direct d'une convention a une dimension essentiellement contentieuse et est relative aux conditions dans lesquelles le juge acceptera de fonder sa décision sur la norme internationale.

247 L'absence d'effet direct des stipulations de conventions internationales dans le domaine de l'environnement, les particuliers ne pourront pas utilement invoquer de telles stipulations devant le juge statuant au contentieux. Autrement dit, les stipulations concernées ne permettent pas à un particulier d'en tirer un bénéfice individuel; elles ne peuvent donc être utilement invoquées devant le juge à l'appui de conclusions tendant à l'annulation d'une décision individuelle ou réglementaire (cf. CE, 30 mai 2007, n° 251144, Mentionné dans les tables du recueil Lebon).

248 V. Hélène Tigroudja, le juge administratif et l'effet direct des engagements internationaux, RFDA 2003, p. 154

L'appréciation de l'effet direct d'une convention donnée est faite article par article, chaque article devant être analysé par rapport à l'ensemble du texte et de ses annexes²⁴⁹; le même article d'une convention internationale peut avoir une partie qui produit un effet direct à l'égard des particuliers dont ils peuvent se prévaloir devant le juge interne et une autre partie qui est dépourvue d'effet direct²⁵⁰. Mais l'absence d'effets directs d'une convention n'en supprime pas le caractère obligatoire pour la Côte d'Ivoire. Pour ce faire, le défaut d'effets directs ne fait pas obstacle à ce que la responsabilité de la Côte d'Ivoire puisse être engagée en cas de méconnaissance du droit international conventionnel de l'environnement en raison de la faute que l'administration commettrait de ce fait.

Au regard de ce qui précède, il n'a guère d'hésitation à soutenir que l'adoption par le Parlement ivoirien de mesures législatives est indispensable pour l'effectivité du droit international de l'environnement dans les espaces relevant de la juridiction nationale. Outre cette nécessaire intervention, le Parlement doit également exercer sa mission constitutionnelle de contrôle de l'action gouvernementale dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'environnement.

2. La Constitution fait du député un contrôleur de l'action gouvernementale

En tant que représentant le peuple dans une démocratie, le Parlement est appelé à veiller à ce que l'application des politiques publiques reflète les besoins du peuple. Aussi, est-il appelé à faire en sorte que les politiques publiques arrêtées soient correctement mises en œuvre pour les citoyens auxquels elles sont destinées. C'est le rôle du contrôle parlementaire.

Dans cette perspective, la Constitution ivoirienne inclut le contrôle de l'exécutif par le Parlement dans la liste des fonctions de celui-ci. La Constitution prévoit également les moyens par lesquels il peut exercer son contrôle de l'action gouvernementale et, éventuellement, demander des comptes au Gouvernement au nom du peuple afin que la politique et l'action du Gouvernement soient aussi efficaces qu'adaptées aux attentes du public.

Ainsi, aux termes de l'article 82 de la Constitution « *les moyens d'information de l'Assemblée nationale à l'égard de l'action gouvernementale sont la question orale, la question écrite, la commission d'enquête.* » Le même article prévoit que : « *Pendant la durée d'une session ordinaire, une séance par mois est réservée en priorité aux questions des députés et aux réponses du Président de la République./ Le Président de la République peut déléguer au Chef du gouvernement et aux ministres le pouvoir de répondre aux questions des députés./ En la circonstance, l'Assemblée nationale peut prendre une résolution pour faire des recommandations au gouvernement* ». Et aux termes de l'article 83, alinéa 1er de la Constitution : « *Les membres du gouvernement ont accès aux commissions de l'Assemblée nationale. Ils sont entendus à la demande des commissions* ».

249 CE 9 mai 2006, Fédération transpyrénéenne des éleveurs de montagne et autres, n° 292398, publié au recueil Lebon : convention sur l'accès à l'information en matière d'environnement signée à Aarhus.

250 CE, 6 juin 2007, commune de Groslay et autres, n° 292942 ; CE, sect., 31 octobre. 2008, Section française de l'Observatoire international des prisons, n° 293785; CE 14 novembre 2008, n° 315622.



Il résulte de ces dispositions que les moyens de contrôle du législatif sur l'exécutif sont les questions écrites, les questions orales ou les commissions d'enquête. Les questions écrites et orales représentent un procédé de dialogue. Les premières s'analysent en une demande de renseignements, adressée par un élu à un ministre, lequel est tenu de répondre dans un délai déterminé. Les secondes traitent, en temps réel, de l'actualité, dans le cadre d'une session ordinaire ou extraordinaire. La commission d'enquête permettra au Parlement de recueillir des éléments d'information sur des faits précis. En principe, une telle commission d'enquête dispose de pouvoirs importants : obligation de se rendre à sa convocation, pouvoirs de contrôle sur pièce et sur place, possibilité de rendre publique son audition.

La Constitution habilite également le Parlement à interroger le Président de la République sur l'action du gouvernement, même si le Président de la République peut déléguer au Premier ministre et aux ministres le pouvoir de répondre aux questions des députés. Ces échanges peuvent conduire le Parlement à faire des recommandations au gouvernement au travers d'une résolution, ce qui n'est pas un pouvoir négligeable dans un système démocratique.

En outre, le Parlement ivoirien peut exercer un contrôle sur l'action gouvernementale dans le domaine de l'environnement, au travers des travaux de ses commissions permanentes. En effet, celles-ci ont un pouvoir d'assurer l'information de l'Assemblée nationale afin de lui permettre d'exercer son contrôle sur la politique du Gouvernement. Ainsi, la Commission de la Recherche, de la Science, de la Technologie et de l'environnement de l'Assemblée nationale peut jouer un rôle de contrôle sur l'action du Gouvernement relative à la mise en œuvre du droit de l'environnement.

Au regard du pouvoir de contrôle de l'action gouvernementale que lui confère la Constitution, le député ivoirien dispose donc de leviers lui permettant de trouver des réponses aux préoccupations de ses concitoyens en matière de protection de l'environnement, d'une part, et de garantir la mise en œuvre du droit de l'environnement par l'action gouvernementale, d'autre part.

CONCLUSION

Aux termes de l'article 1er de la Constitution : « *L'État de Côte d'Ivoire reconnaît les libertés, les droits et devoirs fondamentaux énoncés dans la présente Constitution et s'engage à prendre des mesures législatives ou réglementaires pour en assurer l'application effective* ». Et aux termes de l'article 19 de la même Constitution : « *Le droit à un environnement sain est reconnu à tous* ».

Le député ivoirien peut donner plein effet à ces dispositions en accomplissant les missions que lui confère la Constitution, en adoptant des lois exigées par les circonstances et en contrôlant l'action du gouvernement. Du reste, un tel engagement a déjà été pris par le député ivoirien devant ses pairs. En effet, lors de sa 114^{ème} Assemblée et réunions connexes²⁵¹, l'Union interparlementaire, à laquelle appartient le Parlement ivoirien, a déclaré : « *Nombre des problèmes environnementaux mondiaux sont irréversibles dès lors que les dommages sont devenus visibles. Nous, parlementaires, devons d'urgence prendre des mesures efficaces, y compris législatives, dans chaque État, et nous devons nous-mêmes nous efforcer de former un consensus multilatéral pour établir la coopération internationale...* »

251 Tenues à Nairobi, du 4 au 12 mai 2006 sur le thème suivant : Le rôle des parlementaires dans la gestion de l'environnement et la lutte contre la dégradation de l'environnement à l'échelle mondiale.



L'IMPÉRATIF DE L'INCULTURATION ("ENDOGENÉISATION") DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT EN AFRIQUE

Maurice KAMTO

Un domaine où le rôle du parlementaire pourrait être déterminant en matière de développement de la protection juridique de l'environnement en Afrique serait son action au sein du Parlement en vue de la prise en compte du droit coutumier et des pratiques droits traditionnelles pertinentes dans la législation nationale.

Les droits traditionnels africains n'ignoraient pas les considérations écologiques. Bien au contraire, ils offraient des réponses efficaces à divers problèmes environnementaux. Dans certains cas, le droit coutumier et les pratiques traditionnelles se révèlent plus efficaces dans la protection de l'environnement que nombre de législations modernes.

Par exemple, dans la plupart des régions exposées aux rigueurs du climat ou ayant une géographie tourmentée, -telles que les régions montagneuses-, on a pu observer la pratique d'implantation des haies vives densément boisées ; il en était de même des bas-fonds qui de la sorte offraient une couverture végétale aux cours d'eau et les protégeaient contre la sécheresse. Dans ce type de régions, les cultures se faisaient en terrasse afin d'éviter une très forte érosion des sols notamment sur les bassins versants.

- Dans le domaine du droit de l'eau, contrairement à la conception individualiste et civiliste de la propriété actuellement en vigueur notamment dans les pays africains francophones, hispanophones et lusophones et dans laquelle les eaux sont soit du domaine privé des particuliers, soit du domaine public, la propriété privée de l'eau était inconnue un peu partout en Afrique. Les particuliers ne jouissaient que d'un droit d'usage de l'eau. Le droit coutumier conférait à cette ressource – comme la terre – un caractère collectif et quasi religieux, disponible pour l'ensemble de la communauté, des riverains ou des voisins.
- Dans le domaine de la conservation de la biodiversité, les bois sacrés, par exemple, jouaient un rôle particulièrement important. Réservés à des cérémonies rituelles et interdits aux profanes, ils constituaient de véritables réservoirs de la diversité floristique précieuse pour la pharmacopée traditionnelle.
- Dans le domaine de la préservation de la diversité génétique, les pratiques traditionnelles étalent un savoir-faire exceptionnel à travers les techniques de sélection et de conservation des semences, notamment la préservation des différentes variétés et l'identification des variétés les plus résistantes aux maladies.

252 Il serait conseillé d'en faire des espaces au statut à déterminer, bénéficiant en tout état de cause d'une protection spéciale.

Fort de ces constats, dont seulement une brève illustration a été ici donnée, il a été défendu, avec succès, l'introduction dans la loi-cadre de 1996 sur l'environnement au Cameroun d'une *clause de préférence coutumière ou du droit traditionnel* qui s'énonce comme suit : « *chaque fois qu'une règle de droit coutumier ou une pratique traditionnelle éprouvée est plus protectrice de l'environnement qu'une règle de droit moderne, la première doit prévaloir* ». Ce principe a été accepté par le Parlement et figure désormais dans la loi camerounaise précitée.

Il me semble que les parlementaires, qui sont des citoyens plus ancrés dans les terroirs que les fonctionnaires généralement chargés dans les cabinets ministériels d'élaborer les projets de loi, devraient promouvoir ce genre de clauses qui offrent une meilleure chance à une mise en œuvre efficace du droit de l'environnement, parce qu'elle permet de prendre en compte les savoir-faire indigènes.

LA CONVENTION AFRICAINE SUR LA CONSERVATION DE LA NATURE: HÂTER SON ENTRÉE EN VIGUEUR EN VUE D'ASSURER SA MISE EN ŒUVRE

Mohamed Ali MEKOUAR

1. Une Convention pionnière à l'origine, qui a fait peau neuve à l'âge de 35 ans

La Convention africaine sur la conservation de la nature et des ressources naturelles a été initialement adoptée à Alger en 1968. Trente-cinq ans plus tard, elle a été révisée par la Conférence de l'Union africaine qui s'est tenue à Maputo en 2003. Cette révision a opéré une profonde rénovation de la Convention originelle, en lui conférant un contenu normatif beaucoup plus étoffé et actualisé.

Il faut dire que le continent africain est aux sources du développement du droit international de l'environnement (DIE). La première convention de sauvegarde de la nature, qui date de plus d'un siècle, est la Convention pour la protection des animaux en Afrique, adoptée en 1900. Trois décennies plus tard, en 1933, elle a été remplacée par la Convention relative à la conservation de la faune et de la flore à l'état naturel. Ces deux instruments constituent pour ainsi dire la souche coloniale de la Convention d'Alger.

Au lendemain des indépendances africaines, en 1965, l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA) a chargé l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) de préparer un projet de convention sur la conservation de la nature. Le résultat ne s'est pas fait longtemps attendre, puisque la Convention a été signée à Alger en 1968; puis elle est rapidement entrée en vigueur dès 1969 – il est vrai que seules quatre ratifications étaient requises à cet effet. On s'accorde pour considérer que la Convention d'Alger a marqué un jalon important dans l'évolution du DIE. Elle est intervenue très précocement, quatre années avant la première conférence mondiale sur l'environnement qui s'est tenue à Stockholm en 1972. Elle représente ainsi le premier accord environnemental régional de l'ère moderne qui, de façon pionnière, a intégré et articulé tous les aspects de la conservation du milieu naturel.

Cependant, au fil des ans, la nécessité de réformer la Convention d'Alger s'est faite sentir en raison de son déphasage progressif par rapport aux évolutions scientifiques, politiques, économiques, sociales et juridiques enregistrées depuis sa conclusion. Pour s'en tenir à la sphère juridique, le droit de l'environnement a connu des avancées notables depuis la fin des années 60, dans le monde et en Afrique. Au niveau mondial, il y a eu notamment les conférences de Stockholm en 1972 et de Rio en 1992, ainsi que l'adoption d'une série de conventions régissant les zones humides, le patrimoine mondial naturel et culturel, les espèces menacées d'extinction, le milieu marin, la couche d'ozone, les déchets dangereux, la diversité biologique, le changement climatique, la lutte contre la désertification, les produits chimiques, etc. A l'échelle continentale aussi, plusieurs instruments ont vu le jour, comme les Conventions sur les mers régionales (Barcelone, Abidjan, Djeddah, Nairobi), la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Convention de Bamako sur les déchets dangereux.

Par ailleurs, la Convention d'Alger comportait des lacunes intrinsèques, en particulier au regard de ses mécanismes de mise en œuvre. Ces différents facteurs rendaient inéluctable sa révision, et elle finira par faire peau neuve à Maputo en 2003.

2. Qu'apporte la version rénovée de Maputo par rapport au texte initial d'Alger?

La Convention révisée est restée assez fidèle à la philosophie initiale qui a présidé à sa conception, mais elle a aussi capitalisé et fécondé les avancées récentes du DIE. Elle a ainsi très largement épousé les évolutions contemporaines du DIE. La nouvelle version s'inscrit donc dans une logique de continuité conceptuelle. Mais elle apporte plusieurs innovations quant au champ d'application de la Convention, beaucoup plus large, et quant aux modalités de sa mise en œuvre, nettement plus élaborées. Du point de vue substantiel, la Convention est enrichie de multiples apports, qui lui confèrent une portée plus globale. Quelques exemples de cet enrichissement normatif:

- Elle énonce le droit des peuples à un environnement satisfaisant qui favorise leur développement, faisant écho à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981, qui consacre également ce droit dans des termes similaires ;
- Elle prescrit des obligations nouvelles, par exemple la conservation de la diversité génétique végétale et animale; la maîtrise des processus et activités susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement ; les évaluations d'impact des plans, projets et activités préjudiciables à l'environnement ; la protection de l'environnement contre les dommages causés par les activités militaires et les conflits armés ;
- Elle intègre les principes de la durabilité de façon transversale, si bien que la protection de l'environnement et le développement durable sont désormais étroitement imbriqués dans l'économie générale de la Convention ;
- Elle cristallise les tendances récentes du DIE, par exemple: (i) elle affirme les principes de prévention et de précaution; (ii) elle consacre les droits de la démocratie environnementale – accès à l'information, participation à la prise de décision, accès à la justice.

S'agissant des mécanismes de mise en œuvre, la Convention révisée a sensiblement amélioré la version initiale, qui pêche par l'absence d'outils efficaces d'application, notamment d'un secrétariat propre et de financements adéquats. Pour remédier à ces faiblesses, la Convention réformée a prévu diverses mesures d'ordre institutionnel et financier, notamment:

- une Conférence des Parties (CdP), organe décisionnel de rang ministériel;
- un Secrétariat chargé notamment d'organiser les réunions de la CdP et d'exécuter ses décisions ;
- des ressources financières sous deux formes: (i) les contributions des parties contractantes et de l'Union africaine; et (ii) un fonds de conservation alimenté par des contributions volontaires ;
- en outre – et c'est là un autre apport important dans l'optique de la mise en œuvre – les États parties doivent soumettre à la CdP des rapports périodiques faisant état des mesures adoptées et des résultats obtenus en application de la Convention.



3. En somme, il s'agit désormais d'une convention accomplie, mais qui demeure virtuelle, n'étant pas encore entrée en vigueur

L'application concrète de la Convention dépendra pour une large part de la mise en route de ses dispositions institutionnelles et financières, et ce dès son entrée en vigueur. D'où la nécessité de prendre les devants et d'entamer les préparatifs qui faciliteront sa mise œuvre. Dans cette perspective, trois séries de mesures complémentaires doivent être prises dans les meilleurs délais: accélérer le processus de ratification de la Convention, préparer sa mise en œuvre, et mobiliser les soutiens nécessaires.

S'agissant d'abord de la promotion de la ratification, on observe qu'en Afrique la ratification des conventions est en général assez laborieuse, en particulier dans le domaine de l'environnement. Par exemple, il a fallu attendre 7 ans pour que la Convention de Bamako sur les déchets dangereux entre en vigueur, alors que 9 ratifications seulement étaient requises (pourtant cette convention a été fortement voulue par l'Afrique, déçue qu'elle a été par la Convention de Bâle jugée insuffisante pour juguler le trafic illicite de déchets dangereux).

Pour entrer en vigueur, la Convention de Maputo doit recueillir l'adhésion de 15 parties; jusqu'à présent elle a obtenu 10 ratifications (soit en moyenne une par an); 5 autres ratifications sont ainsi requises, et il faut espérer que cela ne prendra pas 5 ans de plus. Une campagne de ratification s'impose donc non seulement pour assurer l'entrée en vigueur au plus tôt, mais également pour susciter un vaste mouvement d'adhésion de l'ensemble des pays africains, pour que la Convention de Maputo devienne enfin la convention environnementale de tout le continent – ce que la Convention d'Alger n'a pas réussi à faire, puisqu'elle n'a pu totaliser qu'une trentaine de parties contractantes en quatre décennies d'existence. A cet effet, il convient de lui assurer une visibilité continue, en la diffusant largement dans toutes les langues officielles, et en mettant à profit tous les forums qui s'y prêtent pour souligner ses mérites et inciter à sa ratification. On pense notamment aux réunions de la Conférence de l'Union africaine, de l'Union parlementaire africaine, de la Conférence ministérielle africaine sur l'environnement (AMCEN), de la Francophonie, des organisations sous-régionales africaines, etc. Le colloque d'Abidjan a formulé une recommandation dans ce sens.

En plus de ces efforts visant à hâter l'entrée en vigueur de la Convention, il importe de préparer sa future application. A cet effet, une stratégie d'appui à sa mise en œuvre doit être conçue suffisamment à l'avance pour que les conditions de son application soient pleinement réunies à temps. L'AMCEN a déjà adopté une stratégie pour la ratification, qu'il faudrait compléter en ajoutant les aspects liés à la mise en œuvre. Dans ce cadre, on peut songer notamment aux mesures suivantes:

- 1) préparer des outils d'orientation et de formation, par exemple un guide d'usage destiné à faciliter la compréhension de la Convention, et donc à favoriser son application ;
- 2) chaque État partie devra désigner l'autorité nationale responsable de la Convention – et le cas échéant créer un mécanisme de coordination entre les diverses institutions compétentes ;

- 3) adapter et/ou compléter les législations nationales aux nouvelles obligations résultant du texte révisé, par exemple en matière de diversité génétique, d'espèces protégées, d'aires protégées, de démocratie environnementale participative, etc. Dans de nombreux pays, diverses lois portant sur l'environnement et des domaines connexes sont antérieures à la Convention de Maputo. Ces lois et leurs textes d'application devraient être analysés et éventuellement révisés pour les mettre au diapason la Convention de Maputo, et ce travail devrait être initié avant même l'entrée en vigueur de la Convention ;
- 4) étudier les options possibles pour le futur Secrétariat de la Convention – question sur laquelle la CdP devra se pencher à sa première réunion. La Convention prévoit effectivement que la 1^{ère} réunion de la CdP, qui sera convoquée par la Commission de l'Union africaine, devra soit désigner un organisme existant pour assumer les fonctions de Secrétariat, soit instituer un Secrétariat autonome. Cette question cruciale pour l'effectivité de la Convention devrait faire l'objet d'un examen approfondi bien avant que la CdP ne tienne sa première réunion. Cette option institutionnelle est prévue par d'autres conventions africaines, comme la Convention de Bamako, dont la CdP a décidé, lors de sa première réunion qui a eu lieu en juin dernier, de demander au Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) d'assurer son secrétariat. Le choix du PNUE sera peut-être aussi fait pour la Convention de Maputo, car le PNUE dispose de l'expertise et de l'expérience nécessaires en la matière, et parce que la création d'un secrétariat autonome aurait des implications financières trop lourdes.

Pour mener à bien ces différentes tâches, il faut mobiliser des soutiens consistants, notamment financiers. On sait que la Convention africaine est restée en veilleuse depuis trop longtemps, à cause du manque de moyens humains et matériels. Ne disposant ni d'un secrétariat ni d'un budget propres, elle est entrée en léthargie, pour ne pas dire qu'elle est tombée dans l'oubli. Pour pouvoir la revitaliser, il sera essentiel de mobiliser des soutiens solides de la part de la communauté internationale (auprès notamment des agences de coopération, des banques de développement et d'autres bailleurs de fonds potentiels), avant et après la première CdP. Les ressources internes disponibles sont limitées, que ce soit celles des États ou celles de l'Union africaine; il faut donc s'employer à mobiliser des financements extérieurs et à forger des partenariats, aussi bien pour accompagner le processus de ratification et de préparation de l'entrée en vigueur de la Convention, que pour entreprendre les activités ultérieures de la CdP et du Secrétariat. Par exemple, plusieurs documents devront être préparés avant la tenue de la 1^{ère} CdP, en particulier son règlement intérieur, les règles financières, les procédures de conformité, les modalités d'examen des rapports étatiques, etc²⁵³.

Ce sont là des défis importants qu'il faut relever pour permettre à la Convention de Maputo de s'enraciner dans le continent. Le pouvoir exécutif, comme le pouvoir législatif et la société civile devraient tous y contribuer activement en conjuguant leurs efforts. L'Assemblée

253 La Convention de Bamako est entrée en vigueur en 1998, mais la première CdP n'a pu se tenir qu'en 2013, soit avec 12 ans de retard – alors qu'elle aurait dû être convoquée dans l'année suivant son entrée en vigueur – et cela faute d'avoir pu dégager les ressources nécessaires à cet effet.



nationale, en particulier, aura un rôle majeur à jouer, notamment en adoptant les dispositifs législatifs requis pour assurer la mise en œuvre de la Convention et en veillant à ce que les budgets alloués à l'environnement soient à la hauteur des besoins. Les ONG devront aussi se mobiliser davantage en profitant de la possibilité que leur offre la Convention de participer comme observateurs aux réunions de la CdP.

En définitive, si d'un point de vue conceptuel le DIE doit beaucoup à la créativité africaine, en pratique l'application du droit de l'environnement demeure nettement défailante en Afrique. L'entrée en vigueur de la Convention de Maputo et sa mise en œuvre effective contribueraient à résorber en partie le déficit d'effectivité du droit de l'environnement en Afrique.



LISTE DES CONTRIBUTEURS

Co-éditeurs invités

Parfait OUMBA	Enseignant-chercheur en droit, Université catholique d'Afrique Centrale, Yaoundé, Cameroun.
Ibrahima LY	Agrégé de droit public et science politique ; Directeur du Laboratoire de droit de l'environnement et de la santé, Université Cheikh Anta Diop, Dakar.

Auteurs

Saadou ALADOUA	Magistrat, Niger.
Marie BONNIN	Chargée de recherche à l'Institut de Recherche pour le Développement. Laboratoire des Sciences de l'Environnement Marin (France).
Fatimata DIA	Directrice de l'Institut de la Francophonie pour le Développement Durable.
Paule HALLEY	Professeure titulaire à la Faculté de droit de l'Université Laval, titulaire de la Chaire de recherche du Canada en droit de l'environnement et avocate.
Maurice KAMTO	Professeur à l'Université de Yaoundé II (Cameroun).
Aenza KONATÉ	Docteur en Droit, Conseiller Juridique au Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie de la France.
Matthieu LE TIXERANT	Docteur en géographie, Terra Maris, Technopôle Brest-Iroise (France).
Ibrahima LY	Agrégé de droit public et science politique ; Directeur du Laboratoire de droit de l'environnement et de la santé, Université Cheikh Anta Diop, Dakar.
Mohamed Ali MEKOUAR	Professeur de droit à l'Université de Casablanca; Professeur associé au Centre de recherches interdisciplinaires en droit de l'environnement, de l'aménagement.
Etienne Touré MOUSSA	Doctorant en droit de l'environnement, Université Cheikh Anta Diop (UCAD) / Institut Supérieur de Formation et de Recherche Appliquée (ISFRA).
Ahmed OULD ZEIN	Expert Juriste, Mauritanie.
Cécile OTT DUCLAUX-MONTEIL	Docteur en droit, Chargée de cours, Institut des Hautes Etudes (IHES), Sousse-Tunisie.
Yacouba SAVADOGO	Expert juriste à l'UICN - Bureau Régional pour l'Afrique de l'Ouest et du Centre Coordonnateur du Réseau de l'Afrique Francophone des Juristes de l'Environnement.
Kouassi Ismaël TOLLA	Juriste de l'environnement.

